

# LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE  
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

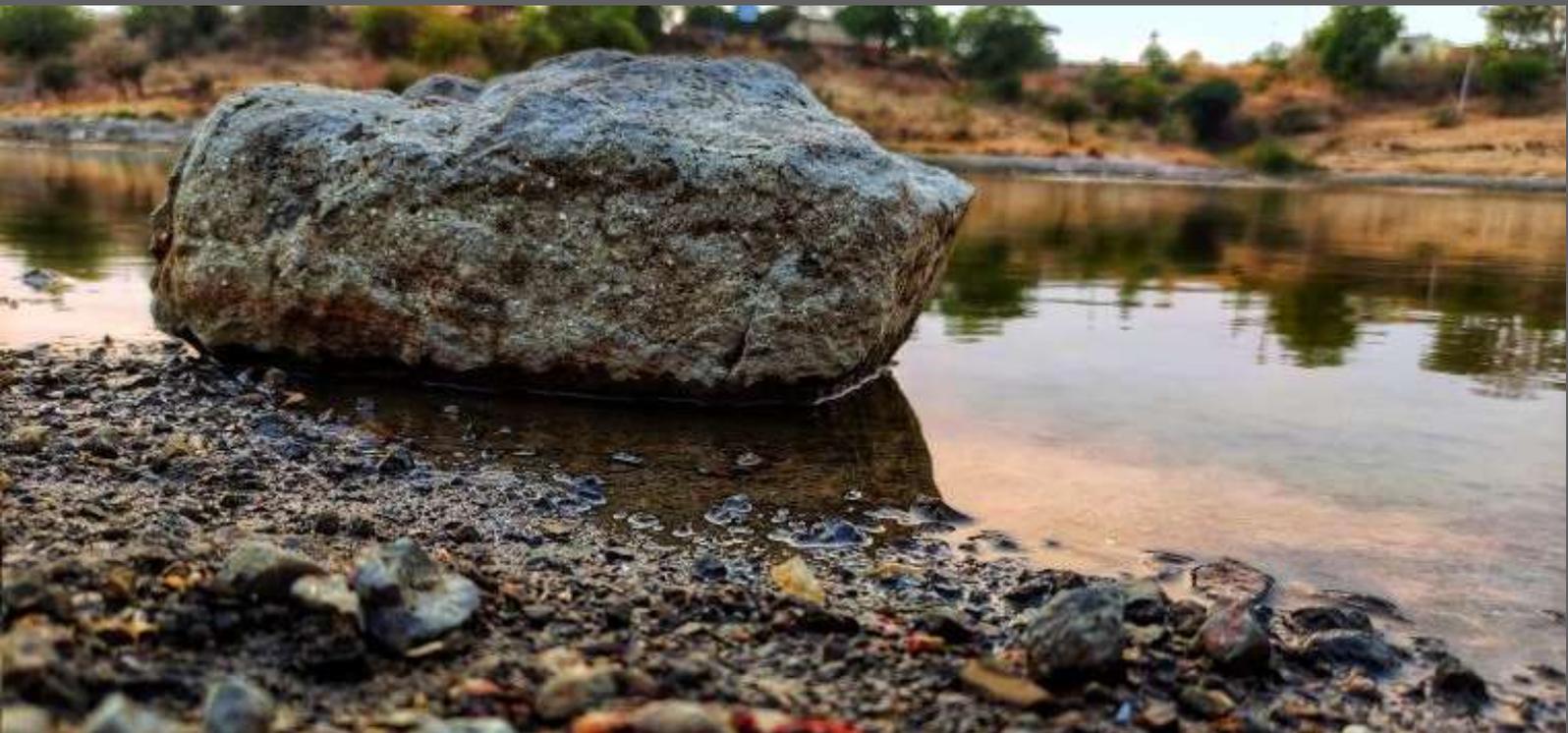
Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI  
GIURISPRUDENZA  
SCHOOL OF LAW

ISSN 2612-2103

Rivista classificata scientifica per il settore IUS 17 da Anvur



## NUMERO 1\2022

- La tutela penale della salute tra delitti e contravvenzioni alimentari di A. GARGANI
- L'inquinamento ambientale al vaglio della cassazione. Quel che è stato detto e quel (tanto) che resta da dire sui confini applicativi dell'art. 452-bis cod. pen. di A. H. BELL
- La procedura estintiva ambientale: l'idea dell'inoffensività/non punibilità in ottica riparatoria e deflattiva di M. POGGI D'ANGELO
- Osservazioni in tema di "impedimento del controllo" di A. RUGANI
- Il procedimento di caratterizzazione e bonifica per i punti vendita carburante alla luce delle più recenti disposizioni normative di G. SAVARESE
- Primo rapido sguardo d'insieme sulla legge 9 marzo 2022 n. 22 in tema di reati contro il patrimonio culturale di L. RAMACCI
- Osservatori (normativa, dottrina, giurisprudenza)



LEXAMBIENTE

Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente

**PROPRIETARIO EDITORE**

Luca RAMACCI

**DIRETTORE RESPONSABILE**

Laura BIFFI

**DIREZIONE SCIENTIFICA**

Luca RAMACCI – Carlo RUGA RIVA

**COMITATO SCIENTIFICO E DEI REVISORI**

**COORDINATORE**

Andrea DI LANDRO

**COMPONENTI**

Aldo ACETO, Gastone ANDREAZZA, Giuseppe BATTARINO, Maurizio BELLACOSA, Costanza BERNASCONI, Mauro CATENACCI, Luigi CORNACCHIA, Francesco D'ALESSANDRO, Monica DELSIGNORE, Giovanni DE SANTIS, Andrea DI LANDRO, Vito DI NICOLA, Massimiliano DOVA, Fabio FASANI, Aldo FIALE, Pasquale FIMIANI, Antonio FINIZIO, Gabriele FORNASARI, Marco GAMBARDELLA, Alberto GARGANI, Andrea GENTILI, Antonio GULLO, Giuseppe LOSAPPIO, Roberto LOSENGO, Adelmo MANNA, Gabriele MARRA, Luca MASERA, Alessandro MELCHIONDA, Carlo MELZI D'ERIL, Enrico MENGONI, Renato NITTI, Giuseppe NOVIELLO, Vincenzo PAONE, Chiara PERINI, Marco PIERDONATI, Nicola PISANI, Gianni REYNAUD, Luis Ramon Ruiz RODRIGUEZ, Giuseppe ROTOLO, Ivan SALVADORI, Elisa SCAROINA, Licia SIRACUSA, Paulo SOUSA MENDES, Grazia Maria VAGLIASINDI, Antonio VALLINI, Alberta Leonarda VERGINE, Stefano ZIRULIA

**RESPONSABILE REDAZIONE**

Maria Ludovica PARLANGELI

**REDAZIONE**

Riccardo Ercole AMODEI, Niccolò BALDELLI, Anna SCIACCA

-----  
**LEXAMBIENTE** è una rivista online, completamente gratuita che ha lo scopo di stimolare la discussione critica nella comunità scientifica dei penalisti accademici, nel mondo degli avvocati e dei magistrati, tutti fautori, nei rispettivi ruoli, di un diritto penale da sempre dominato dal formante giurisprudenziale, e proprio per questo bisognoso, ci pare, di attenzione critica da parte della dottrina.

L'autorevolezza dei contributi è garantita da una doppia revisione cieca (double blind peer review) ad opera dei componenti del comitato scientifico, dotati di specifiche competenze in materia penale ambientale.

La Rivista ospiterà articoli, saggi, note a sentenza e recensioni, anche di diritto straniero e comparato, concernenti il diritto penale ambientale in senso ampio, comprensivo non solo degli inquinamenti ma anche della tutela del territorio, del paesaggio, degli animali, degli OGM, della salute pubblica ecc.

Verrà dedicata particolare attenzione ai temi più attuali nella discussione pubblica e scientifica così come nella realtà giudiziaria.

L'ambizione è di far dialogare in modo costruttivo teoria e prassi, partendo dai problemi di tutela per giungere a soluzioni teoricamente fondate e rispettose dei principi e delle garanzie costituzionali e sovranazionali.

I contributi (articoli, saggi, note a sentenza, recensioni) vanno sottoposti alla redazione all'indirizzo [redazione.lexambiente@gmail.com](mailto:redazione.lexambiente@gmail.com) e dovranno dare conto in modo sintetico del quadro normativo pertinente e dei relativi orientamenti dottrinali e giurisprudenziali. L'autore non dovrà essere coinvolto come parte processuale nelle sentenze o nei contributi oggetto di commento.

La rivista è autonoma rispetto alla già nota [lexambiente.it](http://lexambiente.it) che continua ad essere operativo pubblicando, come sempre dal 1998, contributi più snelli e di taglio meno teorico e novità legislative e giurisprudenziali, tutti conservanti nell'archivio di oltre 16.000 documenti.

La rivista è edita con il supporto del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Milano Bicocca.

Coordinamento editoriale, progetto grafico e supporto redazionale sono a cura dell'Associazione Lexambiente



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 1/2022

## INDICE N. 1/2022

Editoriale.....	I
La tutela penale della salute tra delitti e contravvenzioni alimentari di A. GARGANI .....	1
L'inquinamento ambientale al vaglio della cassazione. quel che è stato detto e quel (tanto) che resta da dire sui confini applicativi dell'art. 452- <i>bis</i> cod. pen. di A. H. BELL.....	15
La procedura estintiva ambientale: l'idea dell'inoffensività/non punibilità in ottica riparatoria e deflattiva di M. POGGI D'ANGELO.....	37
Osservazioni in tema di "impedimento del controllo" di A. RUGANI.....	61
Il procedimento di caratterizzazione e bonifica per i punti vendita carburante alla luce delle più recenti disposizioni normative di G. SAVARESE.....	80
Primo rapido sguardo d'insieme sulla legge 9 marzo 2022 n. 22 in tema di reati contro il patrimonio culturale di L. RAMACCI.....	105
Osservatorio normativo .....	151
Osservatorio dottrina.....	161
Osservatorio giurisprudenza.....	168



LEXAMBIENTE  
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente  
Fasc. 1/2022

## **EDITORIALE**

Il primo numero del 2022 contiene sei contributi e molte novità.

Cominciamo da queste ultime.

Abbiamo pensato di proporre ai nostri lettori tre nuove rubriche, curate da tre giovani cooptati nella redazione coordinata da Maria Ludovica Parlange: un osservatorio legislativo, a cura di Anna Sciacca, un osservatorio sulla giurisprudenza anche di merito, a cura di Riccardo Ercole Amodei, e una rassegna dei più importanti contributi dottrinali in tema di diritto penale dell'ambiente usciti sulle altre riviste, cartacee e non, a cura di Niccolò Baldelli.

L'obiettivo è di fornire un quadro esaustivo della materia, attento a tutti i formanti e alle prospettive di riforma, che come noto non mancano mai, e non sempre sono foriere di effettivi miglioramenti.

Venendo ai contributi, Alberto Gargani analizza in chiave sistematico-evolutiva gli illeciti penali agro-alimentari suscettibili di incidere sulla salute individuale e collettiva: da un lato, i delitti contro la salute pubblica previsti nel codice penale, dall'altro, le contravvenzioni contemplate nella l. n. 283/1962.

Alexander Bell ritorna su di un tema di stringente attualità: l'interpretazione da dare ai requisiti della abusività della condotta e dell'evento nel delitto di inquinamento ambientale, requisiti che il legislatore non ha descritto con precisione e sui quali, ad avviso dell'Autore, vi sono ancora margini di (ri?)definizione giurisprudenziale.

Marina Poggi D'Angelo presenta un saggio sulla procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali, collegando la disciplina degli art. 318-bis ss. del d.lgs n. 152/2006 al principio di offensività e alla categoria della non punibilità.

Andrea Rugani analizza il delitto di impedimento del controllo, reato ancora poco esplorato nella giurisprudenza ma di particolare interesse in ragione della sua schietta vocazione a tutelare non già classici beni giuridici bensì le – famigerate – funzioni di controllo della p.a.

Giovanni Savarese illustra, dal punto di vista del geologo, le complesse questioni relative al procedimento di caratterizzazione e bonifica dei punti vendita carburante.



LEXAMBIENTE  
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente  
Fasc. 1/2022

Infine, Luca Ramacci analizza “a prima lettura” la recentissima legge n. 22/2022, che interviene su molteplici profili della tutela penale del patrimonio culturale.

Ai nostri lettori confidiamo di offrire un numero particolarmente ricco, nell'anno che ha visto l'ambiente (come interesse, e non a fini di mera competenza legislativa) entrare in Costituzione.

Vedremo in futuro se la riforma rivestirà carattere meramente simbolico e programmatico, o se vi saranno riflessi sulle normative ordinarie e sulla interpretazione giudiziale.

*Last but not least* ringraziamo Andrea di Landro per avere accettato la nomina di coordinatore del comitato scientifico.

Luca Ramacci Carlo Ruga Riva



LEXAMBIENTE  
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente  
Fasc. 1/2022

**LA TUTELA PENALE DELLA SALUTE  
TRA DELITTI E CONTRAVVENZIONI ALIMENTARI<sup>1</sup>**

**THE CRIMINAL LAW PROTECTION OF HEALTH IN THE FOOD SECTOR  
BETWEEN PENAL CODE AND COMPLEMENTARY LAWS**

**di Alberto GARGANI**

**Abstract.** Il presente contributo analizza in chiave sistematico-evolutiva gli illeciti penali agro-alimentari suscettibili di incidere sulla salute individuale e collettiva: da un lato, i delitti contro la salute pubblica previsti nel codice penale, dall'altro, le contravvenzioni contemplate nella l. n. 283/1962.

**Abstract.** This contribution analyses, in an evolutionary and systemic view, the offences affecting individual and public health in the food sector: on the one hand, the crimes against public health referred to in the Penal Code; on the other hand, the offences provided for by l. n. 283/1962.

**Parole chiave:** Reati, alimenti, salute

**Key words:** Crimes, food, health

---

<sup>1</sup> E' il testo della relazione svolta a Firenze, il 15 ottobre 2021, nell'ambito del Corso di Formazione territoriale di Firenze su "Le frodi agroalimentari, il commercio e le forme di riciclaggio ed autoriciclaggio, i fondi europei", organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura (responsabili del Corso: Siro De Flammineis, Marco Maria Alma e Costantino De Robbio).



**SOMMARIO: 1. Sintesi dell'evoluzione storico-legislativa in materia di reati alimentari. – 2. Il dualismo della tutela penale in ambito agroalimentare. - 3. Il carattere 'scalare' della tutela penale della salute in ambito agroalimentare. -3.1. Il livello più elevato di tutela penale della vita e della salute dei consumatori: i delitti contro la salute pubblica. - 3.2. Il fronte anticipato di tutela di cui alla l. 283/1962. -3.2.1. (segue) Le fattispecie contravvenzionali di cui alla l. 283/1962. -3.2.2. La disciplina sanzionatoria (artt. 6, commi da 4 a 6, 12 comma 2 e 12-bis, l. 283/1962). – 3.3. Lo “strano caso” della temporanea abrogazione della l. 283/1962.**

### **1. Sintesi dell'evoluzione storico-legislativa in materia di reati alimentari.**

In origine, le fattispecie penali attinenti alla sfera alimentare erano disseminate o vaganti in titoli eterogenei di codici (o in leggi speciali) preunitari. Emblematica la prospettiva “unitaria” adottata nel codice Zanardelli, in seno al Libro Secondo, Titolo VII (“*Dei delitti contro l'incolumità pubblica*”): il Capo III – sotto la rubrica “*Dei delitti contro la sanità ed alimentazione pubblica*” – comprendeva “frodi od imprudenze che si commettono nell'industria e nel commercio di sostanze alimentari, medicinali ed altre che interessano la pubblica igiene e sanità” (*Relazione finale al Re, CI*).

In seno al cod. pen. 1889 (artt. 322 e 326), erano distinguibili tre tipologie di condotte oggetto di repressione: il corrompimento o avvelenamento di acque potabili d'uso comune o di sostanze destinate alla pubblica alimentazione, con pericolo per la salute delle persone; le frodi nella produzione e nel commercio di sostanze alimentari o medicinali o di altre cose, con pericolo per la salute delle persone; le frodi in commercio di sostanze alimentari non genuine, ma non pericolose per la salute pubblica e le speculazioni nel commercio di sostanze alimentari.

Nel cod. pen. 1930 il delitto di vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine viene opportunamente espunto dall'ambito di protezione della salute collettiva e traslato – *sub art.* 516 cod. pen. – nel quadrante di tutela dell'economia pubblica (Titolo VIII), unitamente ad altre fattispecie di frode in commercio (artt. 515 e 517), che nel codice del 1889 avevano trovato sistemazione in seno al titolo “*Dei delitti contro la fede pubblica*”, in un apposito capo avente ad oggetto le “*Frodi nei commerci, nelle industrie e negli incanti*” (artt. 293-299).



Mentre nel Titolo VI (*Delitti contro l'incolumità pubblica*), Capo II (*Delitti di comune pericolo mediante frode*), si intende prevenire la messa in pericolo della salute collettiva, nel Titolo VIII (*Delitti contro l'economia pubblica*), Capo II (*Dei delitti contro l'industria e il commercio*), si tutelano, invece, la lealtà e la correttezza degli scambi commerciali.

In entrambi i casi, la tutela tende a trascendere la dimensione individuale, proiettandosi verso gli interessi di una pluralità indistinta di consociati: al pericolo comune *sanitario* corrisponde, infatti, il pericolo comune di carattere *commerciale*.

## **2. Il dualismo della tutela penale in ambito agroalimentare.**

Due sono i fulcri di disvalore attorno ai quali ruota il diritto punitivo nel settore alimentare: la pericolosità degli alimenti, da un lato, il difetto di genuinità degli alimenti, dall'altro.

Il diritto punitivo dell'alimentazione si sviluppa, infatti, lungo due assi fondamentali, teleologicamente orientati rispettivamente alla tutela della salute individuale e collettiva dei consumatori e alla protezione di interessi *lato sensu* economici (dello Stato e dei produttori, commercianti e acquirenti di prodotti alimentari).

Il predetto dualismo dell'azione di tutela è comune sia al codice penale -nel Libro II assume rilievo la distinzione tra salvaguardia della salute collettiva (Titolo VI) e prevenzione delle frodi in commercio (Titolo VIII) -, sia alla legislazione complementare, nel cui raggio preventivo è possibile cogliere la *distinctio* di fondo tra frodi igienico-sanitarie e frodi a sfondo economico-commerciale.

Le due direttrici di tutela non si mantengono sempre parallele e senza punti di incontro: come è stato osservato da Pedrazzi, "*frode pericolosa dal punto di vista sanitario e frode economica, non sono neppure nella legge, fenomeni nettamente distinti*"<sup>2</sup>. I due assi della salvaguardia penale tendono, in effetti, a sovrapporsi e a intrecciarsi, ponendo all'interprete non poche difficoltà ricostruttive, accentuate dall'intrinseca complessità e interdisciplinarietà della materia. E' necessario, dunque, non sovrapporre indebitamente tra loro il profilo della nocività/pericolosità e l'aspetto del difetto di genuinità dell'alimento. Per sostanze alimentari "non

---

<sup>2</sup> PEDRAZZI, *Direttrici della tutela penale in materia alimentare*, in AA.VV., *Problemi penali in tema di frodi alimentari*, Milano, 1971, pag. 73.



genuine” devono intendersi quegli alimenti che, pur non corrispondendo al proprio stato naturale, non risultano adulterati o contraffatti in modo pericoloso per la salute pubblica. Contraffazione e adulterazione implicano solo eventualmente un pericolo per la salute: il rapporto tra frodi pericolose dal punto di vista “sanitario” e frodi “economiche” è, infatti, di continenza. Come è stato osservato da Pedrazzi, mentre *“la frode contro la salute comporta anch’essa un inganno sulle caratteristiche essenziali del prodotto”* e, quindi, *“implica e contiene una frode economica”*, *“la frode economica finisce per rilevare come tale solo quando dal punto di vista sanitario possa considerarsi innocua”*<sup>3</sup>.

Alla base della frequente sovrapposizione prasseologica delle due direttrici di tutela (sanitaria ed economica) si pone la sfuggente nozione di “*genuinità*”, declinata nella prassi -in accordo alla teorica della c.d. “*doppia genuinità*” - sia in chiave normativo-formale, sia in riferimento alla composizione naturale degli alimenti. Il concetto di “*genuinità*” registra la tendenza del baricentro della tutela a spostarsi sulla salubrità e sulla qualità degli alimenti, a detrimento del significato di autenticità (difetto di interventi falsificatori), propriamente sotteso alla nozione di genuinità.

L’indebita sovrapposizione tra genuinità e qualità deriva dalla mancata considerazione del fatto che difformità di composizione e non genuinità sono nozioni eterogenee e indipendenti e che le difformità dai parametri compositivi di fonte normativa possono prescindere da precedenti condotte falsificatrici.

Anche nell’esperienza giuridica europea (Reg. CE n. 178/2002), il profilo della garanzia della sicurezza non è circoscritto al profilo igienico-sanitario: esso tende, piuttosto, ad intrecciarsi con quello della qualità dell’alimento (sotto il profilo delle caratteristiche nutrizionali e tossicologiche), all’interno del macro-referente della c.d. “*sicurezza alimentare*”. Ad assumere rilievo sono le frodi potenzialmente pericolose per la salute umana, con il costante riposizionamento, ampliamento e anticipazione degli stadi di tutela igienico-sanitaria: si spazia dal rischio al pericolo e da quest’ultimo al danno, secondo strategie e metodologie procedurali che, nella fase più recente, si raccordano teleologicamente all’esigenza di protezione della sicurezza alimentare (Reg. CE n. 178/2002 e corpi normativi satelliti, quali il c.d. “*pacchetto igiene*”; Reg. UE n. 625/2017; Reg. UE n. 1169/2011, in tema di informazioni sugli alimenti, ecc.).

---

<sup>3</sup> PEDRAZZI, *Le direttrici della tutela penale*, op. cit., pag. 73.



“Zona di intersezione tra le materie ‘alimentazione’ e ‘tutela della salute’”<sup>4</sup>, la tutela della sicurezza alimentare assurge ormai a materia trasversale – comprendente profili definitivi (ad es., di “*alimento*”), la disciplina dei processi di analisi e valutazione del rischio, il paradigma precauzionale, ecc.: la garanzia igienico-sanitaria tende ad intrecciarsi sempre più al profilo della qualità dell'alimento.

Le interferenze e sovrapposizioni normative tra i due piani di tutela sono destinate a moltiplicare le forme di responsabilità “*per offese sostanzialmente unitarie che germinano dall'attuale disordine legislativo*”: se, da un lato, l'incertezza endemica della legislazione alimentare accresce il carattere di plurioffensività delle frodi, dall'altro, l'introduzione nel sistema di fattispecie punitive di contenuto simile accresce il fenomeno della convergenza di norme e il rischio di violazioni del “*ne bis in idem*”.

### **3. Il carattere ‘scalare’ della tutela penale della salute in ambito agroalimentare.**

Nell'ambito della protezione penale della salute collettiva nel settore alimentare sono distinguibili tre livelli di tutela: al vertice, si pone la disciplina di cui al codice penale (Libro II, Titolo VI, Capi II (artt. 439 ss. cod. pen.) e III (art. 452 cod. pen.)); ad essa si affianca la legge di portata generale e di carattere organico, comprendente contravvenzioni ed illeciti amministrativi (l. 30 aprile 1962, n.283, “*Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*”); il terzo livello è rappresentato dalle normative specialistiche di settore (per categorie di prodotto o per prodotto specifico).

Codice penale, legge generale sull'igiene degli alimenti e normative specialistiche di settore, avrebbero dovuto identificare i tre distinti ‘piani’ di un sistema integrato e articolato di tutela penale della sicurezza agroalimentare: ciascun livello avrebbe dovuto essere caratterizzato da una peculiare tecnica di tutela. Partendo dalle figure prodromiche di pericolo indiretto e presunto, di cui alla legislazione complementare, la tutela avrebbe dovuto estendersi alle fattispecie delittuose di pericolo astratto o concreto, dando luogo ad una sorta di ‘progressione’ lineare dell’offesa alla salute pubblica.

---

<sup>4</sup> COSTATO, RIZZIOLI, v. *Sicurezza alimentare*, in *Dig. disc. civ.*, Agg., V, Torino, 2010, pag. 913.



La realizzazione di tale assetto è stata progressivamente ostacolata dall'impressionante intensità, frequenza e capillarità degli interventi normativi e dalla progressiva formazione e stratificazione dell'apparato sanzionatorio, con un tasso crescente di complessità e problematicità applicativa della disciplina. Tra le criticità più rilevanti spiccano l'accentuata frammentazione delle fonti e la moltiplicazione dei piani di tutela, conseguenti all'inserimento di norme di contenuto analogo, che fomenta il fenomeno della convergenza di norme, variamente risolto dalla giurisprudenza tramite il principio di specialità oppure alla stregua del concorso formale di reati.

### **3.1. Il livello più elevato della tutela penale della vita e della salute dei consumatori: i delitti contro la salute pubblica.**

Come già anticipato, la tutela della vita e della salute collettiva in ambito alimentare è affidata, in primo luogo, ai delitti contro l'incolumità pubblica e, in particolare, ai delitti di comune pericolo mediante frode di cui al Capo II del Titolo VI. A tale fronte di salvaguardia penale si affianca la protezione dei medesimi interessi in prospettiva individuale (delitti di omicidio e di lesioni personali).

In prospettiva meta-individuale assume rilievo il pericolo comune, che si materializza nelle figure di pericolo comune di cui agli artt. 438 e ss. cod. pen. Il concetto di pericolo comune non comprende in sé eventi lesivi e non richiede dunque il prodursi di un danno: per la sua integrazione è sufficiente la messa in pericolo della salute di una pluralità indeterminata di persone, ossia la probabilità –valutata *ex ante*– della causazione della morte o di una lesione personale (malattia), in danno di una pluralità indefinita di persone.

Il pericolo comune è qualificato da precise note modali: la diffusività del pericolo, da un lato, l'indeterminatezza delle plurime vittime potenziali, dall'altro. Nell'ambito della tutela della salute pubblica in primo piano si pone l'*oggetto* della condotta: il contrassegno distintivo è costituito dalla specificazione degli oggetti materiali della condotta di danneggiamento/modificazione, di volta in volta tipizzata.

La proiezione teleologica -pericolosità comune- è insita nella destinazione '*pubblica*' delle sostanze alimentari e delle acque, le quali sono destinate ad essere consumate da una pluralità in



determinata di individui: i caratteri tipologici e teleologici degli oggetti della condotta illecita incorporano ed implicano una così elevata e significativa potenzialità diffusiva del danno da minacciare una pluralità indeterminata di consumatori o utenti. Da quest'ultimo punto di vista, deve essere sottolineata la mera relazione di occasionalità che lega le vittime potenziali alla fonte di pericolo: il pericolo comune, per la sua stessa natura, incentrata sulla diffusività dell'offesa, non consente, infatti, una precisa individuazione "a numero chiuso" dei soggetti offesi.

L'analisi della disciplina codicistica in rapporto al ciclo produttivo-commerciale consente di distinguere due stadi: quello della produzione/preparazione e quello del commercio o distribuzione per il consumo di sostanze alimentari.

A tale bipartizione sono riconducibili le due fondamentali tipologie di fattispecie distinguibili in seno ai delitti alimentari.

Da un lato, le ipotesi di modificazione o trasformazione di alimenti o sostanze in senso pericoloso per la salute collettiva. Nel caso dell'avvelenamento (art. 438 cod. pen.) e dell'adulterazione o contraffazione di sostanze alimentari (art. 440 cod. pen.) assume particolare pregnanza offensiva la condotta: in primo piano si pone il processo di formazione, alterazione o trasformazione di cose, in senso pericoloso per la salute collettiva.

Dall'altro lato, le condotte che incidono su sostanze o alimenti già pericolosi. Nelle ipotesi di commercio di sostanze alimentari contraffatte o adulterate (art. 442 cod. pen.) e di commercio di sostanze alimentari nocive (art. 444 cod. pen.) assumono, invece, rilievo gli *oggetti materiali*, con il proprio carattere di intrinseca pericolosità (per effetto del precedente intervento di terzi o di un difetto sopravvenuto), mentre la condotta, di per sé considerata, si rivela *astrattamente lecita o neutra* (commercio, somministrazione, detenzione per il commercio, distribuzione per il consumo, ecc.).

All'art. 452 cod. pen. (*Delitti colposi contro la salute pubblica*) si punisce la realizzazione in forma colposa dei fatti di cui agli artt. 439, 440, 442 e 444 cod. pen.

L'elemento di raccordo tra le varie fattispecie è costituito dal pericolo per la salute pubblica, un "macro-requisito" di ardua dimostrabilità e tendenzialmente 'paralizzante': si tratta di un requisito così impegnativo per l'accertamento giudiziale da rendere le fattispecie in esame difficilmente applicabili.

Ad uno sguardo d'insieme, nella prassi si registra, infatti, il predominio applicativo della



legislazione penale complementare.

### 3.2. Il fronte anticipato di tutela di cui alla l. 283/1962.

Come anticipato, la l. 30 aprile 1962, n.283 (“*Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*”) costituisce la legge di portata generale e di carattere organico in materia di igiene alimentare: essa può considerarsi il fulcro, il pilastro, della tutela, riguardante tutti gli alimenti e tutte le diverse fasi (produttive e distributive) del loro ciclo economico<sup>5</sup>.

La legge in esame “*coglie una fascia esterna della tutela*” rispetto all'ambito di protezione offerta dal codice, che comprende l'intero ciclo merceologico (dalla preparazione alla cessione della sostanza) e l'intera catena alimentare. Il predetto carattere di generalità e la maggiore ‘gittata’ della tutela rendono la l. 283/1962 in grado di anticipare ed ampliare la protezione rispetto a quella offerta dalle fattispecie delittuose.

La l. 283/1962 prevede e punisce la massima parte delle violazioni realizzate nel corso delle diverse fasi di produzione, detenzione, commercializzazione, vendita e somministrazione delle sostanze alimentari, in particolare attraverso gli artt. 5 e 6, che costituiscono le norme-cardine in materia di tutela alimentare e che si rivelano di più agevole accertamento rispetto alle ipotesi delittuose contemplate dal cod. pen. Per quel che concerne l’apparato sanzionatorio, la legge in esame prevede sia fattispecie contravvenzionali, sia fattispecie di natura amministrativa (la disciplina sanzionatoria è stato oggetto di un significativo riassetto in occasione dell'intervento di riforma del 1999, che ha proceduto alla depenalizzazione di molteplici fattispecie contravvenzionali).

Anche se, *prima facie* (art. 1), il bene protetto appare la salute pubblica, in realtà, oggetto immediato e diretto di tutela sono ora l’igiene e la genuinità degli alimenti (ossia una forma prodromica e anticipata di protezione della salute collettiva), ora la purezza e la genuinità degli alimenti.

---

<sup>5</sup> *Amplius v. MADEO, Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962*, in AA. VV., *Illeciti punitivi in materia agroalimentare* (a cura di GARGANI), in *Trattato teorico-pratico di diritto penale* (diretto da PALAZZO, PALIERO e PELISSERO), Torino, 2021, pag. 278.



La duplice direzione teleologica può essere apprezzata nella prospettiva della tutela anticipata della salute umana (intesa in senso lato) e della protezione della buona fede dei consumatori.

La garanzia di sicurezza igienica è, infatti, considerata quale mezzo di anticipazione della tutela della salute e, al contempo, di interessi economici.

La l. 283/1962 si struttura, infatti, su due direttrici di tutela: se alcune disposizioni (come, ad es., l'art. 5) mirano a proteggere la salute dei consumatori, altre, invece (come, ad es., l'art. 13), sono finalizzate a salvaguardare la lealtà commerciale.

Nella misura in cui concerne l'igiene, la qualità, la genuinità, la purezza e la sicurezza delle sostanze alimentari, la tutela offerta dalla legge in esame, essenzialmente incentrata sulla disciplina igienico-sanitaria, è, dunque, nettamente più ampia di quella apprestata dalle disposizioni codicistiche.

Avuto riguardo ai referenti di valore, si registra un contrasto di opinioni tra dottrina e giurisprudenza: mentre nella prima prevale la considerazione della plurioffensività degli illeciti contravvenzionali previsti dalla l. 283/1962 (salute e interessi economici), nella seconda si tende ad individuare il referente di valore nella salute dei consumatori ovvero nell' "*ordine alimentare*".

All'interno della l. 283/1962 occorre distinguere tra due tipologie di norme: le fattispecie di carattere meramente preventivo, attraverso le quali il legislatore assoggetta a vigilanza la produzione e il commercio delle sostanze e predispone i mezzi di controllo e le fattispecie punitive (di natura contravvenzionale o amministrativa), che si affiancano al sistema preventivo, per rafforzarne l'effettività e garantirne l'osservanza.

All'interno di questa seconda tipologia, assume rilievo la distinzione basilica tra frodi alimentari di natura igienico sanitaria e frodi alimentari di natura economica.

### **3.2.1. Le fattispecie contravvenzionali di cui alla l. 283/1962.**

Le fattispecie contravvenzionali in materia di alimenti di cui agli artt. 5, 6 e 12 della legge in esame sono le uniche eccettuate dall'intervento di depenalizzazione operato con l'art. 1, d.lgs. 507/1999 ("*Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi*



dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205").

Il minimo comune denominatore della tutela apprestata da queste previsioni è rappresentato dal fatto che tutte e tre le disposizioni citate presuppongono l'inapplicabilità delle ipotesi delittuose di pericolo comune.

Fatta salva l'ipotesi della detenzione per la vendita, le contravvenzioni in esame assumono natura di reati istantanei, suscettibili di essere realizzati sia in forma commissiva, sia in forma omissiva (eccetto il caso di cui all'art. 5, lett. g), che, in quanto incentrato sull'aggiunta di additivi chimici non autorizzati, implica un intervento umano di carattere necessariamente positivo).

Mentre i destinatari della tutela offerta dalle disposizioni in esame sono i consumatori dei prodotti alimentari, i soggetti attivi degli illeciti contravvenzionali sono i produttori e i commercianti, ossia tutti coloro che nel ciclo produttivo e nella dinamica della commercializzazione, concorrono all'immissione al consumo dei prodotti alimentari, i quali partecipando alla catena alimentare, svolgono una funzione di garanzia, rivestendo una responsabilità diretta in ordine alla sicurezza degli alimenti.

In quanto contravvenzionali, gli illeciti in esame sono punibili indifferentemente a titolo di dolo o a titolo di colpa, come stabilito dall'art. 42, co. 4, cod. pen. Trattandosi di reati incentrati sull'inosservanza di regole cautelari di natura igienico — sanitaria, volte a prevenire l'insorgere di fattori di rischio per la salute umana, il coefficiente psichico suscettibile di trovare maggiore realizzazione in concreto è quello colposo. Non mancano, peraltro, ipotesi che, in quanto imperniate su condotte manipolative, si prestano ad essere realizzate in forma dolosa (come nei casi di cui all'art. 5, lett. a) e g)).

L'art. 5, l. 283/1962, può considerarsi l'epicentro di tutta la legislazione penale alimentare: esso punisce le c.d. frodi alimentari, ossia ipotesi atte a compromettere di volta in volta la *genuinità* (naturale o normativa), l'*integrità* (regolare conservazione) e la *purezza* (assenza di elementi aggiuntivi a fini estetici o di conservazione) dei prodotti alimentari. L'art.5 (unitamente all'art. 6, commi 1 e 3) pone una serie di divieti costituenti reato, la cui sanzione è prevista *per relationem* dall'art. 6 comma 4: dalla combinazione tra l'art. 5 (e 6 commi 1 e 3) e l'art. 6 comma 4 deriva la contravvenzione qualificata in genere come "*frode alimentare*".

Si risale allo stadio della preparazione del prodotto, seguendo tutti i passaggi della catena alimentare, sino alla distribuzione finale. Oggetto di repressione è una serie di condotte commissive



— impiegare nella preparazione, vendere, detenere, somministrare, distribuire per il consumo — qualificate dalla contrarietà alle norme in materia di igiene e sicurezza alimentare, aventi ad oggetto “*sostanze alimentari*”, che presentino determinate caratteristiche.

Dopo aver stabilito che “*è vietato impiegare nella preparazione di alimenti o bevande, vendere, detenere per vendere o somministrare come mercede ai propri dipendenti, o comunque distribuire per il consumo, sostanze alimentari (..)*”, la predetta disposizione, nelle lettere da a) ad h), prevede una serie di ipotesi specifiche riguardanti sostanze alimentari prodotte e messe in circolazione per il consumo umano, contraddistinte da non conformità (intrinseca o estrinseca) ai requisiti di igiene, purezza, genuinità e integrità, previsti dalla legge o richiesti dalla comune esperienza. Vengono presi in considerazione prodotti non genuini (art. 5, lett. a), sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione (art. 5 lett. b), sostanze alimentari con cariche microbiche superiori ai limiti (art. 5, lett. c), sostanze alimentari insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive, ovvero sottoposte a lavorazioni o trattamenti diretti a mascherare un preesistente stato di alterazione (art. 5, lett. d)) o, infine, prodotti privi di purezza (art. 5, lett. g) e h)).

Si tende a distinguere a seconda che i fattori di rischio per la salute umana o per la correttezza commerciale ineriscano alle sostanze (come nei casi di cui alle lett. a), d), g) e h)) oppure siano estrinseci alle sostanze (come nei casi di cui alle lett. b), c) e d)).

In giurisprudenza si ritiene che, essendo le contravvenzioni in esame reati di pericolo, non sia richiesta la prova della consegna o dell'effettivo acquisto di sostanze alimentari da parte di clienti e che sia sufficiente dimostrare la materiale disponibilità del prodotto da parte dell'operatore commerciale, sia esso grossista o dettagliante, in vista della fornitura ai consumatori (non assume alcuna valenza esimente il ritiro dei prodotti alimentari non conformi).

Passando alle altre fattispecie contravvenzionali (artt. 6 e 12, l. 283/1962), se un ruolo di fattispecie ‘integrativa’ è quello svolto dall’art. 6 commi 1 e 3, l. 283/1962., in tema di violazione del regime di autorizzazione e di controllo in materia di produzione, commercio e vendita di fitofarmaci e dei presidi delle derrate alimentari immagazzinate, l’art. 12, comma 2, della legge in esame ha, invece ad oggetto, l’inosservanza del divieto di introduzione nel territorio statale di sostanze destinate all'alimentazione e al commercio, non conformi ai requisiti legislativi.



### **3.2.2. La disciplina sanzionatoria (artt. 6, commi da 4 a 6, 12 comma 2 e 12-bis, l. 283/1962).**

Gli artt. 6, commi da 4 a 6 e 12-bis, l. 283/1962, disciplinano le conseguenze sanzionatorie derivanti dalla violazione dei precetti fissati agli artt. 5, 6 commi 1 e 3, 12, comma 2, della stessa legge.

La disposizione di cui all'art. 6, comma 4, prevede come contravvenzioni le violazioni delle ipotesi contemplate nello stesso art. 6, commi 1 e 3 e negli artt. 5 e 12, comma 2: essa svolge una funzione sussidiaria rispetto alle fattispecie delittuose di pericolo comune, in considerazione della clausola di riserva collocata in apertura (“*salvo che il fatto non costituisce più grave reato*”).

A seguito dell'intervento operato con il d.lgs. 507/1999, si prevedono due ‘fasce’ sanzionatorie, in dipendenza del livello di gravità dell'illecito contravvenzionale: la prima relativa all'inosservanza delle ipotesi di cui all'art. 5, lett. a), b), c), g) e all'art. 6, commi 1 e 3: arresto fino ad un anno o con l'ammenda da euro 309 a euro 30.987; la seconda, concernente la violazione delle disposizioni contemplate all'art. 5, lett. d) e h): arresto da tre mesi ad un anno o dell'ammenda da euro 2.582 a euro 46.481.

L'art. 6, comma 5, prevede che, in caso di condanna per ‘*frode tossica*’ o comunque dannosa alla salute, non si applichino le disposizioni previste dagli artt. 163 e 175 cod. pen. in ordine rispettivamente ai benefici della sospensione condizionale della pena e della non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale.

La formula “*frode tossica o comunque dannosa*” può essere scomposta nelle sue due componenti: da un lato, la frode “*tossica*”, comprendente le ipotesi di cui alla lett. h), ossia la previsione di pericolo presunto per la salute umana avente ad oggetto residui di prodotti usati in agricoltura, dall'altro, la frode “*comunque dannosa*”, ossia il segmento della lett. d), che fa riferimento alle “*sostanze comunque nocive*”, ossia alla previsione di pericolo concreto che svolge una funzione ‘trasversale’ e di ‘chiusura’ del fronte repressivo.

Una simile previsione pone la necessità di distinguere tra delitto contro la salute pubblica (pericolo comune) e “*frode tossica*”: in questa sede, ci si limita ad osservare che, se non si vuol giungere ad una *interpretatio abrogans* dell'art. 6, comma 5, si deve individuare un profilo differenziale rispetto alla sfera del pericolo comune in grado di giustificare l'autonoma applicabilità



della fattispecie di frode tossica. Tale aspetto differenziale può essere individuato nella diversa *magnitudo* che il pericolo per la salute assume ora nell'ambito dei delitti contro la salute collettiva, ora in ambito contravvenzionale. Mentre nel primo caso, siamo di fronte ad un pericolo incombente su una pluralità indeterminata di consumatori, nel secondo il pericolo assume una portata più circoscritta, essendo limitato ad uno o ad una cerchia limitata di consumatori (pericolo ristretto).

### 3.3. Lo “strano caso” della temporanea abrogazione della l. 283/1962.

La legge n. 283/1962 è stata oggetto – insieme alla legge n. 441/1963 che l'ha modificata e al regolamento che le ha dato esecuzione (d.p.r. 327/1980) – di espressa abrogazione da parte dell'art. 18, d.lgs. 2.2.2021, n. 27 (recante “*Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del reg. (UE) n. 625/2017 ai sensi dell'art. 12, lett. a), b), c), d) ed e) della legge 4.10.2019, n. 117*”), con l'unica eccezione degli artt. 7, 22 (che prevedono poteri regolamentari in capo al Ministro della salute) e 10 (contravvenzione in tema di produzione, vendita o messa in commercio di sostanze alimentari, della carta o degli imballaggi per avvolgerli, degli oggetti di uso domestico o personale, colorati con coloranti non autorizzati).

Dunque, l'art. 18, d.lgs. n. 27/2021, ha abrogato una serie di disposizioni, tra le quali, inaspettatamente, gli artt. 5, 6, 12 e 12-bis l. n. 283/1962, ossia le fattispecie su cui poggia la tutela “basica” dell'igiene e salubrità dei prodotti alimentari. Come rilevato da MADEO, “*l'abrogazione ha interessato non solo la disciplina igienico-sanitaria degli alimenti a carattere preventivo, ma anche quella repressiva (ossia tutti gli illeciti amministrativi e penali, salvo quello di cui all'art. 10). Infatti, l'art. 18, non ha eccettuato dall'abrogazione gli artt. 5, 6, 12, 12-bis, né ha previsto la trasformazione delle contravvenzioni da essi previsti in illeciti amministrativi, abolitio criminis e non mera depenalizzazione*”<sup>6</sup>.

Si è così incorsi in un clamoroso vizio di eccesso di delega, ex art. 76 Cost., in ragione del mancato rispetto dei principi e criteri direttivi generali e specifici impartiti dal Parlamento, con la conseguente illegittimità costituzionale del d.lgs. n.27/2021.

Come osservato da MADEO, gli effetti dell'abrogazione degli artt. 5, 6, 12, con l'entrata in

---

<sup>6</sup> MADEO, *Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962*, op. cit., pag. 278



vigore del d.lgs. n. 27/2021 sarebbero stati, ex art. 2 comma 2 cod. pen., i seguenti: per i fatti giudicati con sentenza definitiva, la cessazione dell'esecuzione della condanna e l'estinzione degli effetti penali; per i fatti ancora pendenti in giudizio, la pronuncia di assoluzione; sarebbero, inoltre, diventate lecite le varie condotte di preparazione e immissione in commercio di alimenti vietate dagli artt. 5, 6 e 12 (e non immediatamente pericolose per la salute, giacché in tal caso sarebbero stati integrati i delitti codicistici contro l'incolumità pubblica) poste in essere dopo il 26 marzo 2021 (giorno di entrata in vigore del d.lgs. 27/2021)<sup>7</sup>.

Al fine di evitare tali conseguenze, il Consiglio dei Ministri ha approvato il d.l. 22.3.2021, n. 42 (entrato in vigore il 25 marzo 2021 e conv. in l. 21 maggio 2021, n.71), recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare: un provvedimento legislativo, finalizzato a impedire l'effetto abrogativo delle predette disposizioni, prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 27/2021 (26 marzo 2021).

In tal modo, sono stati opportunamente reintrodotti nel sistema legislativo gli illeciti alimentari penali e amministrativi previsti dalla l. n. 283/1962.

Conclusivamente -e in prospettiva di riforma- si ricorda che, in data 6 marzo 2020, il Governo ha presentato alla Camera il disegno di legge A.C. 2427, recante "Nuove norme in materia di illeciti agro-alimentari", che prevede una revisione organica della disciplina degli illeciti punitivi in ambito alimentare: dopo essere stato vagliato in Commissione Giustizia, il d.d.l. è da tempo in attesa di essere discusso in Assemblea.

---

<sup>7</sup> MADEO, *Le fattispecie penali di cui alla legge n. 283/1962*, op. cit., pag. 279



LEXAMBIENTE  
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente  
Fasc. 1/2022

**L'INQUINAMENTO AMBIENTALE AL VAGLIO DELLA CASSAZIONE.  
QUEL CHE È STATO DETTO E QUEL (TANTO) CHE RESTA DA DIRE  
SUI CONFINI APPLICATIVI DELL'ART. 452-BIS COD. PEN.**

**ENVIRONMENTAL POLLUTION UNDER SCRUTINY BY THE COURT OF CASSATION.  
WHAT HAS BEEN SAID AND WHAT (MUCH) REMAINS TO BE SAID  
ON THE BOUNDARIES OF APPLICATION OF ARTICLE 452-BIS OF THE CRIMINAL  
CODE.**

**di Alexander Harry BELL**

**Abstract.** Il contributo, a sette anni dall'entrata in vigore della l. 68/15 sugli ecoreati, fa il punto sulla giurisprudenza di legittimità in materia di inquinamento ambientale, con alcuni appunti critici sull'interpretazione finora data dalla prassi al requisito dell'abusività della condotta e all'evento inquinante.

**Abstract.** The paper, seven years after the entry into force of Law n. 68/15 on environmental crimes, reviews the jurisprudence of legitimacy on environmental pollution, with some critical notes on the interpretation given so far by practice to the requirement of unlawful conduct and the polluting event.

**Parole chiave:** Inquinamento ambientale, abusività della condotta, evento inquinante

**Key words:** Environmental pollution, unlawful conduct, polluting event



**SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Quel che ci ha detto la prima sentenza in materia di inquinamento ambientale – 3. Il requisito dell'abusività della condotta nelle successive sentenze della Cassazione – 4. L'evento di "compromissione o deterioramento significativi e misurabili" nelle successive sentenze della Cassazione – 5. Brevi riflessioni finali sul rapporto tra abusività, attività formalmente autorizzate, BAT e limiti meramente consigliati... – 6. ... e sull'accertamento dell'evento inquinante.**

## 1. Premessa

Sono trascorsi quasi sette anni dall'entrata in vigore della l. 68/15, che ha introdotto nel codice penale un nuovo titolo dedicato ai delitti contro l'ambiente, al quale il legislatore della riforma ha affidato il compito di superare i notori problemi di inefficacia e inadeguatezza che caratterizzavano il previgente sistema di tutela ambientale<sup>1</sup>, e così finalmente adempiere agli specifici obblighi di criminalizzazione delle condotte offensive dell'ambiente previsti dalla direttiva 2008/99/CE<sup>2</sup>.

Il cuore del nuovo assetto di tutela codicistico è costituito, senz'altro, dai delitti di inquinamento e disastro ambientale, rispettivamente artt. 452-*bis* e 452-*quater* cod. pen., sui quali, non a caso, si è fin da subito concentrata l'attenzione dei commentatori della riforma<sup>3</sup>, che hanno in

---

1 Prima della l. 68/15, i fatti di inquinamento ambientale erano sanzionati, in prima battuta, attraverso l'applicazione degli illeciti amministrativi e contravvenzionali previsti dal d.lgs. 152/06 (testo unico ambiente), fattispecie bagatellari sostanzialmente prive di una reale funzione dissuasiva; nei casi più gravi, per consolidata prassi giurisprudenziale, si faceva invece ricorso ad alcuni delitti posti a presidio dell'incolumità pubblica (tra tutti, il disastro innominato, ma anche l'avvelenamento e l'adulterazione di acque e sostanze alimentari), attraverso, tuttavia, soluzioni interpretative fortemente discutibili, che spesso conducevano ad allargare il perimetro di applicazione di tali fattispecie sino a ricomprendervi fatti lesivi per l'ambiente ma del tutto inoffensivi per la salute delle persone.

2 Cfr. art. 3, lett. a), "Infrazioni": "Ciascuno Stato membro si adopera affinché le seguenti attività, qualora siano illecite e poste in essere intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza, costituiscano reati: a) lo scarico, l'emissione o l'immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora", e art. 5, "Sanzioni": "Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i reati di cui agli articoli 3 e 4 siano puniti con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive".

3 Tra i molti, cfr. BELL, VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, in *Dir. pen. cont.* – Riv. trim., n. 2\2015, pag. 71 ss.; RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015; RAMACCI, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015 n. 68*, in *lexambiente.it*;



larga parte condiviso gli obiettivi di fondo che il legislatore ha inteso perseguire con queste due nuove ipotesi delittuose<sup>4</sup>, ma che, al contempo, non hanno mancato di mettere in rilievo alcune criticità che si annidano nella descrizione dei fatti tipici di entrambe le norme in questione.

Nel caso dell'inquinamento ambientale, che costituisce l'oggetto di queste brevi note, i principali dubbi interpretativi sollevati a caldo dalla dottrina hanno in particolare interessato l'avverbio "*abusivamente*", che è associato alla condotta, e gli aggettivi "*significativo*" e "*misurabile*", che dovrebbero invece contribuire a meglio precisare le caratteristiche quantitative e qualitative dell'evento di "*compromissione o deterioramento*" delle matrici ambientali che è richiesto dall'art. 452-bis.<sup>5</sup>

Quel che da più parti si è contestato a queste espressioni è un eccesso di *vaghezza* semantica, che impedisce – o quanto meno non rende agevole il tentativo – di attribuire al fatto di inquinamento ambientale, nel suo complesso, una fisionomia chiaramente definita, lasciando così ampio (troppo?) spazio alla discrezionalità dell'interprete.

Uno spazio che i primi commentatori hanno tentato in vario modo di colmare, proponendo un'ampia ed eterogenea gamma di soluzioni interpretative, tutte compatibili con la lettera della norma.

V'era in ogni caso grande attesa di capire in che modo si sarebbe orientata la giurisprudenza; se, in particolare, la prassi sarebbe stata in grado di fornire un significato univoco e persuasivo delle espressioni impiegate dal legislatore e così ridimensionare le preoccupazioni della dottrina.

In soli sette anni non ci si poteva certo aspettare che si venisse a formare un vero e proprio

---

MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente* (Voce per il "Libro dell'anno del diritto Treccani 2016"), in *Dir. pen. cont.*, 17.12.2015; SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli "ecodelitti": una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, n. 2\2015, pag. 203 ss.; 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. cont.*, 17.7.2015; CATENACCI, *I delitti contro l'ambiente fra aspettativa e realtà*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, 1069 ss.; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, pag. 76-134; MOLINO, *Novità legislative: legge n. 68 del 22 maggio 2015, recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"*, Relazione a cura dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, 29.5.2015, disponibile anche in *Dir. pen. cont.*, 3.6.2015.

4 Nel caso del delitto di inquinamento ambientale, l'obiettivo è stato sostanzialmente quello di dotare il nostro ordinamento di uno strumento in grado di sanzionare adeguatamente i fatti di inquinamento di gravità per così dire intermedia; mentre l'introduzione del delitto di disastro ambientale risponde all'esigenza di risolvere, una volta per tutte, i problemi di certezza del diritto posti dall'applicazione, alle contaminazioni più gravi, della fattispecie di disastro innominato.

5 Il nuovo delitto di inquinamento ambientale punisce con la reclusione da 2 a 6 anni e con la multa da 10.000 a 100.000 euro chiunque "abusivamente cagioni una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo e del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna".



orientamento giurisprudenziale, trattandosi di un tempo troppo breve perché la Cassazione avesse l'opportunità di pronunciarsi all'esito di giudizi a cognizione piena su fatti commessi dopo l'entrata in vigore della l. 68/15.

In questi sette anni, tuttavia, sono state pronunciate diverse sentenze di legittimità in materia di inquinamento ambientale, tutte – da quel che ci consta – relative a procedimenti cautelari. Seppur con i limiti tipici dei giudizi espressi “allo stato degli atti”, limiti che le stesse sentenze non perdono occasione di rimarcare, questi arresti giurisprudenziali già contengono una serie di considerazioni ermeneutiche preziose, che consentono sin d'ora d'intuire, a grandi linee, quali caratteristiche, nella prospettiva della Cassazione, deve possedere un fatto di inquinamento per poter essere ricondotto nell'alveo dell'art. 452-*bis*.

Nei paragrafi che seguono proverò, quindi, a fornire una sintetica ricostruzione di questo panorama giurisprudenziale, per poi svolgere, nella parte conclusiva del lavoro, qualche breve riflessione finale.

## **2. Quel che ci ha detto la prima sentenza in materia di inquinamento ambientale**

La prima sentenza di legittimità che è stata pronunciata in materia di inquinamento ambientale è la n. 46170/16<sup>6</sup> e merita un'attenzione particolare, perché ha tracciato un solco, sia sul fronte dell'interpretazione dell'espressione “*abusivamente*”, sia su quello della definizione dell'evento, nel quale si sono inserite molte delle successive pronunce della Cassazione.

Il caso trae origine dalla dispersione di fanghi contenenti sostanze inquinanti, verificatasi nell'ambito dell'effettuazione di operazioni di dragaggio finalizzate all'attuazione di un progetto di bonifica dei fondali di due moli ubicati nel golfo di La Spezia, dalla quale sarebbe conseguito l'intorpidimento delle acque marine circostanti, la moria di mitili e la contaminazione da metalli pesanti e idrocarburi policiclici aromatici dei sedimenti presenti nell'area da bonificare. L'accusa aveva avviato un procedimento per inquinamento ambientale a carico del progettista e direttore dei lavori di dragaggio, al quale contestava di aver provocato la compromissione e il deterioramento

---

<sup>6</sup> Cass., Sez. 3, n. 46170 del 3/11/2016,. Su tale sentenza, cfr. RUGA RIVA, *Il delitto di inquinamento ambientale al vaglio della cassazione: soluzioni e spunti di riflessione. Commento a Cass., Sez. 3, sent. 21 settembre 2016 (dep. 3 novembre 2016)*, n. 46170, Pres. Amoroso, Est. Ramacci, Imp. Simonelli, in *Dir. pen. cont.*, 22.11.2016.



delle acque del golfo mediante ripetute violazioni delle prescrizioni previste nel progetto di bonifica proprio per limitare la dispersione dei fanghi nelle acque.

I giudici del riesame avevano annullato il provvedimento di sequestro del fondale e del cantiere, ritenendo sussistente il requisito dell'abusività della condotta, ma non l'evento previsto dall'art. 452-*bis* cod. pen., per la cui sussistenza avevano ritenuto necessaria la dimostrazione – mancante nel caso concreto – della “*tendenziale irrimediabilità*” del danno alle matrici ambientali impattate.

La Cassazione, nell'accogliere il ricorso del pubblico ministero e conseguentemente annullare l'ordinanza del Tribunale del riesame, si sofferma anzitutto sul significato dell'avverbio “*abusivamente*”, che secondo i giudici di legittimità dev'essere inteso (in linea con le indicazioni della giurisprudenza di legittimità sul delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, che pure richiede il carattere abusivo della condotta) in senso “*ampio*”, ricomprendendovi non soltanto le condotte poste in essere “*in violazione di leggi statali o regionali, ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale*”, ma anche quelle realizzate in violazione di “*prescrizioni amministrative*”, come quelle imposte da un progetto di bonifica.

Più articolato è invece il ragionamento a proposito dell'evento di inquinamento.

Sul punto, i giudici di legittimità affermano in primo luogo che, nella ricostruzione del significato da attribuire ai concetti penalistici di “*deterioramento*” e “*compromissione*”, non assumono rilievo né la definizione di inquinamento contenuta al comma 1, lett. *i-ter*, dell'art. 5 del d.lgs. 152/06, né quella di danno ambientale, di cui all'art. 300 del medesimo decreto, sebbene quest'ultima condivida con la lettera dell'art. 452-*bis* il riferimento a un “*deterioramento significativo e misurabile*”, in quanto tali espressioni appartengono a un “*diverso contesto*” e perseguono “*finalità diverse*”, senza contare che “*quando lo ha ritenuto necessario, la l. 68/15 ha espressamente richiamato il d.lgs. 152/06 o altre disposizioni*”.

Secondo la Cassazione, i due termini impiegati dal legislatore penale “*indicano fenomeni equivalenti negli effetti*”, risolvendosi entrambi “*in una alterazione, ossia in una modifica dell'originaria consistenza della matrice ambientale o dell'ecosistema*”, che nel caso della compromissione si sostanzierebbe “*in una condizione di rischio o di pericolo che potrebbe definirsi di 'squilibrio funzionale', perché incidente sui normali processi naturali correlati alla specificità della matrice ambientale o dell'ecosistema*”, e nel caso del deterioramento consisterebbe invece in



uno “*squilibrio strutturale*”, dovuto a “*un decadimento di stato o di qualità di questi ultimi*”.

Per quanto riguarda gli aggettivi “*significativo*” e “*misurabile*”, la sentenza afferma che il primo “*denota senz’altro incisività e rilevanza*”, mentre il secondo identifica tutto ciò che è “*quantitativamente apprezzabile o, comunque, oggettivamente rilevabile*”.

Aggiunge quindi che, mancando nel testo dell’art. 452-*bis* riferimenti espliciti a disposizioni o metodologie di analisi specifiche, l’integrazione del delitto non sarebbe correlata a “*parametri imposti dalla disciplina del settore*”, come i c.d. valori-soglia previsti dal codice dell’ambiente, il cui superamento “*non implica necessariamente una situazione di danno o di pericolo per l’ambiente, potendosi peraltro presentare casi in cui, pur in assenza di limiti imposti normativamente, tale situazione sia di macroscopica evidenza o, comunque, concretamente accertabile*”. Eventuali scostamenti da tali parametri, e la loro ripetitività nel tempo, possono comunque costituire, a detta dei giudici di legittimità, “*un utile parametro*” per valutare in concreto l’effettiva significatività dell’evento inquinante.

Da ultimo, in antitesi con quanto sostenuto dal Tribunale del riesame, la Corte esclude che l’evento di inquinamento ambientale richieda una “*irrimediabilità tendenziale*” del danno, trattandosi di una condizione non contemplata dall’art. 452-*bis*.

### **3. Il requisito dell’abusività della condotta nelle successive sentenze della Cassazione**

Nel caso della sentenza n. 46170/16, s’è visto che il carattere abusivo della condotta è stato ravvisato nella violazione delle prescrizioni imposte dal progetto di bonifica dei fondali di due moli, che erano finalizzate a impedire l’intorpidimento delle acque marine circostanti.

Successivamente a questa prima pronuncia, la Cassazione è tornata in più occasioni a occuparsi del requisito dell’abusività, il che ha consentito il formarsi di una casistica abbastanza ricca e variegata, che vale la pena di scorrere rapidamente, partendo dalla sentenza n. 10515/17<sup>7</sup>, che ha qualificato come pacificamente abusiva la condotta dell’indagato, legale rappresentante di una distilleria, che, per mezzo di una tubazione interrata collegata a un impianto di captazione di acque di prima pioggia, aveva sversato in un canale reflui non depurati senza disporre della

---

<sup>7</sup> Cass., Sez. 3, n. 10515 del 3/3/2017.



necessaria autorizzazione allo scarico.

L'assenza di autorizzazione, o la violazione delle prescrizioni in essa contemplate, è indicata quale presupposto dell'abusività della condotta anche in Cass. 52436/17<sup>8</sup> e in Cass. 39078/17<sup>9</sup>, entrambe relative a fatti di sversamento in valloni di reflui fognari non adeguatamente trattati, provenienti dagli scarichi idrici di impianti di depurazione a servizio di alcuni comuni siciliani; in Cass. 28732/18<sup>10</sup>, pronunciata in un procedimento nel quale all'indagato si contestava di aver provocato un rilevante abbassamento del livello delle acque del lago di Bracciano mediante prelievi idrici effettuati in mancanza di un provvedimento autorizzatorio o concessorio rilasciato dall'autorità competente; in Cass. 50018/18<sup>11</sup>, concernente il deposito non autorizzato di centinaia di migliaia di metri cubi di rifiuti speciali di svariata origine, pericolosi e non, su un terreno privato; in Cass. 35637/19<sup>12</sup>, che ha ritenuto abusiva l'attività estrattiva svolta in parti del territorio non comprese fra quelle oggetto delle autorizzazioni amministrative rilasciate per l'esercizio dell'attività di cava; in Cass. 20785/21<sup>13</sup> e 20786/21<sup>14</sup>, entrambe attinenti a fatti di deposito non autorizzato di amianto e altri materiali su terreni privati.

Anche in Cass. 15865/17<sup>15</sup> la circostanza che il depuratore gestito dall'indagato non disponesse dell'autorizzazione allo scarico è stata ritenuta "*più che sufficiente*" per concludere nel senso della natura abusiva della condotta.

Quest'ultima sentenza, peraltro, nel replicare a una delle doglianze dei difensori dell'indagato – secondo cui il mero superamento dei valori limite previsti per sostanze non ricomprese nella tabella 5 dell'All. 5 alla parte 3 del d.lgs. 152/06, non essendo sanzionabile attraverso le contravvenzioni previste dal codice dell'ambiente<sup>16</sup>, ma costituendo mero illecito

---

8 Cass., Sez. 3, n. 52436 del 16/11/2017

9 Cass., Sez. 3, n. 39078 del 10/8/2017

10 Cass., Sez. 3, n. 28732 del 21/6/2018

11 Cass., Sez. 3, n. 50018 del 6/11/2018

12 Cass., Sez. 1, n. 35637 del 5/8/2019

13 Cass., Sez. 2, n. 20785 del 25/5/2021

14 Cass., Sez. 2, n. 20786 del 25/5/2021

15 Cass., Sez. 3, n. 15865 del 30/3/2017

16 Il riferimento è in particolare alla contravvenzione prevista dall'art. 137, co. 5, d.lgs. 152/06, la quale prevede che "*Salvo che il fatto costituisca più grave reato chiunque, in relazione alle sostanze indicate nella tabella 5 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, nell'effettuazione di uno scarico di acque reflue industriali, superi i valori limite fissati nella tabella 3 o, nel caso di scarico sul suolo, nella tabella 4 dell'Allegato 5 alla parte terza del presente decreto, oppure i limiti più restrittivi fissati dalle regioni o dalle province autonome o dall'Autorità competente a norma dell'articolo 107, comma 1, è punito con l'arresto fino a due anni e con l'ammenda da tremila euro a trentamila euro. Se sono superati anche i valori limite fissati per le sostanze contenute nella tabella 3/A del medesimo Allegato 5, si*



amministrativo, a maggior ragione non potrebbe assumere rilievo penale ai sensi della più grave fattispecie di inquinamento ambientale –, afferma che la natura abusiva della condotta non può essere ristretta *“ai soli casi in cui la causa dell'inquinamento costituisca condotta di per sé già penalmente sanzionata, con esclusione pertanto di tutti gli altri casi in cui la condotta sia sanzionata a livello amministrativo o anche solo vietata o comunque posta in essere in contrasto con le norme e le prescrizioni che disciplinano la singola attività causante”*. Quel che conta, secondo i giudici di legittimità, è soltanto *“la sussistenza del nesso causale tra tali violazioni (qualunque esse siano), che rendono tipica la ‘causa’, e l’evento”*.

La Cassazione esplicita ulteriormente il proprio pensiero sul punto, prendendo come esempio l'*Escherichia Coli*, una delle sostanze rinvenute in concentrazioni elevate nello scarico del depuratore sequestrato, per la quale le tabelle 3 e 4 di cui all'Allegato V alla parte terza del d.lgs. n. 152 del 2006 prevedono che *“in caso di autorizzazione allo scarico dell'impianto per il trattamento di acque reflue urbane deve essere fissato il limite ritenuto più opportuno, consigliando comunque un limite non superiore a 5.000 UFC/100mL”*. Ebbene, secondo la Cassazione, *“in mancanza di indicazioni specifiche nell'autorizzazione, il superamento di detto limite, ancorché ‘consigliato’ e penalmente e amministrativamente irrilevante, qualifica come ‘abusiva’ la condotta che abbia cagionato l'inquinamento delle acque ai sensi dell'art. 452-bis, cod. proc. pen.”*.

Proseguendo nell'analisi della giurisprudenza, ritroviamo poi un altro gruppo di sentenze<sup>17</sup>, tutte pronunciate in procedimenti per fatti di pesca di corallo rosso del Mediterraneo, nell'ambito delle quali la Cassazione ha riconosciuto l'abusività della condotta contestata dalla pubblica accusa sia perché gli indagati non avevano, all'epoca del fatto, le necessarie autorizzazioni, sia perché la pesca era avvenuta in aree protette e con modalità vietate (in particolare, con metodo di raccolta distruttivo, che aveva provocato la rottura e l'escissione del substrato roccioso).

L'attività di pesca, in questo caso di oloturie, viene in rilievo anche in Cass. 18934/17<sup>18</sup>, che conferma la sussistenza del requisito dell'abusività, già riconosciuta dal giudice del riesame, osservando che la pesca di tali esemplari, seppure non vietata, deve qualificarsi come abusiva ogniqualvolta sia realizzata *“con mezzi vietati o da parte di soggetti privi di titolo”*.

---

*applica l'arresto da sei mesi a tre anni e l'ammenda da seimila euro a centoventimila euro”*.

<sup>17</sup> Cass., Sez. 3, n. 9079 del 6/3/2020; Cass., Sez. 3, n. 10469 del 11/3/2020; Cass., Sez. 3, n. 15596 del 15/5/2020

<sup>18</sup> Cass., Sez. 3, n. 18934 del 20/4/2017



Una menzione a parte merita, infine, la recentissima Cass. 33089/21<sup>19</sup>, che, nell'ambito di un procedimento che vedeva gli indagati accusati, tra gli altri, del delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-*quaterdecies* cod. pen.) – che come l'inquinamento ambientale richiede che la condotta sia realizzata abusivamente –, in relazione alla gestione di un impianto di trattamento di rifiuti, ha statuito che deve qualificarsi come abusiva anche la condotta che sia svolta nel rispetto di un'autorizzazione le cui prescrizioni *non* risultino *allineate* alle *migliori tecniche disponibili* (*Best Available Technique*, c.d. *BAT*).

Nel caso di specie, l'impianto gestito dagli indagati era stato autorizzato a trattare direttamente i rifiuti contenenti materiale organico putrescibile, senza effettuare alcuna operazione preliminare, e ciò sebbene le *BAT conclusions* per gli impianti di trattamento dei rifiuti, emanate con la decisione di esecuzione UE 2018/1147, prevedano che, se tra i rifiuti è presente una frazione putrescibile che rende necessario un trattamento biologico, occorre preliminarmente smistare il rifiuto e tritarlo in un materiale più omogeneo e adatto alla combustione, che non contenga materiale umido putrescibile.

Secondo i giudici di legittimità, questo *disallineamento tra autorizzazione e BAT* comporta l'illegittimità della prima e la conseguente *abusività* del *trattamento* che è stato effettuato in conformità di essa.

Sul punto, la Cassazione osserva in particolare che “*la verifica della rispondenza delle autorizzazioni ambientali alle BAT, in relazione al tipo di attività svolta e alla incidenza della eventuale difformità, e, in ogni caso, il rispetto di queste ultime (anche in questo caso tenendo conto del tipo di attività e della rilevanza della eventuale inosservanza delle BAT Conclusions), assume rilievo al fine dell'accertamento della abusività della condotta, in quanto le stesse concorrono a definire il parametro, di legge o di autorizzazione, di cui è sanzionata la violazione e la cui inosservanza, se incidente sul contenuto, sulle modalità e sugli esiti della attività svolta, può determinare la abusività di quest'ultima, in quanto esercitata sulla base di autorizzazione difforme da BAT Conclusions rilevanti ai fini di tale attività o in violazione di queste ultime*”.

---

19 Cass., Sez. 3, n. 33089 del 7/9/2021



#### **4. L'evento di “*compromissione o deterioramento significativi e misurabili*” nelle successive sentenze della Cassazione.**

Le sentenze citate nel paragrafo precedente si soffermano, nella maggior parte dei casi, anche sulla definizione di evento contenuta nell'art. 452-*bis* cod. pen., spesso muovendo, nell'interpretazione dell'espressione “*una compromissione o un alteramento significativi e misurabili*”, dalle considerazioni già svolte sul punto da Cass. 46170/16.

Per una curiosa coincidenza, quasi tutte le sentenze che sono state pronunciate nel corso del quadriennio successivo all'entrata in vigore della l. 68/15 riguardano fatti di *inquinamento di corpi idrici*, per lo più a carico di scarichi provenienti da impianti di depurazione malfunzionanti o di reflui non depurati affatto.

Tra queste sentenze, quelle che hanno escluso il *fumus* del delitto di inquinamento ambientale, confermando il giudizio già espresso dai provvedimenti oggetto di ricorso da parte del pubblico ministero circa l'insussistenza di elementi sufficienti a dimostrare il ricorrere dell'evento, l'hanno fatto, in un caso, dando rilievo all'*assenza*, tra gli elementi probatori raccolti dalla pubblica accusa e posti a fondamento della richiesta di applicazione della misura cautelare, di *specifici accertamenti e verifiche in grado attestare un effettivo degrado della qualità del corso d'acqua nel quale confluivano i reflui contaminati*<sup>20</sup>; in un altro caso, escludendo che il verificato superamento, nell'ambito di un *unico accertamento tecnico*, di “*vari parametri fissati in sede di tutela ambientale*” potesse considerarsi sufficiente a dimostrare il ricorrere di un “*pregiudizio ambientale*” a danno del corpo idrico in cui sversava lo scarico gestito dagli indagati<sup>21</sup>.

Quelle che viceversa hanno *ricosciuto* il *fumus* del delitto, e dell'evento in particolare, in taluni casi sono giunte a tale conclusione ritenendo sufficiente la prova di *sversamenti continui* di reflui contenenti sostanze inquinanti in concentrazioni superiori al consentito, in *manca* – se si sono bene intese le ricostruzioni dei fatti proposte dagli estensori di tali sentenze – di *indagini*

---

<sup>20</sup> Si tratta di Cass. 55510/17, nella cui motivazione si legge che “*proprio l'effettuazione di accertamenti svolti solo in uscita dallo scarico della fossa Imhoff e non anche a valle, trascurata dal ricorrente nella sua prospettazione, ha condotto il Tribunale a ritenere già solo a livello di fumus mancante l'elemento della compromissione e del deterioramento del fiume Pescara e del litorale necessariamente richiesto per l'integrazione del reato in oggetto dovendo anche considerarsi come questa Corte abbia precisato come tali elementi debbano consistere in un'alterazione, significativa e misurabile, della originaria consistenza della matrice ambientale o dell'ecosistema*”.

<sup>21</sup> Cass. Sez. 3, n. 5834 del 8/2/2018



*tecniche ad hoc sulla qualità delle acque del corpo idrico impattato*<sup>22</sup>; in altri, valorizzando invece gli esiti di articolate attività di indagine che si erano estese anche alle risorse idriche attinte dagli scarichi, la cui ridotta utilizzabilità a fini irrigui, in un caso, è stata reputata decisiva per il perfezionamento dell'evento di danno.<sup>23</sup>

Nel novero delle pronunce di legittimità in materia di acque rientra anche Cass. 28732/18, che ha riconosciuto gli estremi di un evento inquinante sanzionabile ai sensi dell'art. 452-bis nel “*rilevante abbassamento*” delle acque di un lago, che l'indagato aveva contribuito a provocare mediante ripetuti prelievi idrici non autorizzati.<sup>24</sup>

La sentenza, replicando a un'affermazione del ricorrente, *esclude* espressamente che la sussistenza degli elementi costitutivi del reato debba *necessariamente* essere verificata attraverso un *accertamento tecnico specifico*, sul punto argomentando in particolare che “*Sebbene non possa escludersi la necessità, in determinati casi, di verifiche tecniche volte ad accertare la sussistenza ed il grado di compromissione o deterioramento di singole matrici ambientali o di un intero ecosistema, possono senz'altro verificarsi situazioni nelle quali simili situazioni siano di macroscopica evidenza, come nel caso di distruzione di flora o fauna immediatamente percepibili, ovvero quando, una volta individuato un determinato contesto ambientale e le caratteristiche che lo contraddistinguono, possano poi direttamente apprezzarsi le conseguenze della condotta contestata*”.<sup>25</sup>

22 Cfr. Cass. 39078/17 e Cass. 52436/17.

23 Cfr. Cass. 15015/17, nella cui motivazione si rileva che “*Il Tribunale del riesame, nella ricognizione dei gravi indizi di reato, non si è attestato sul solo superamento dei valori tabellari (pur rilevanti) ma ha descritto una situazione ambientale ben più ampia e gravemente deteriorata che ha ridotto due corsi d'acqua alla asfissia, al punto da esserne pregiudicato l'utilizzo a fini irrigui, ha determinato la moria di fauna ittica e venatoria e ha inciso negativamente sullo stato di salute di alcuni abitanti dei borghi attraversati da uno di essi*”. Tra le sentenze che danno conto, valorizzandole per la dimostrazione dell'evento inquinante, di indagini ad hoc sul corpo recettore finale v'è anche la recentissima Cass. 1157/21.

24 In motivazione si dà conto del fatto che la condotta di illecita captazione delle acque non costituiva un comportamento isolato dell'indagato, essendo stata ascritta dal pubblico ministero anche ad altri privati.

25 I giudici di legittimità rilevano che “*Ciò è avvenuto, ad esempio, nel caso esaminato nella più volte citata sentenza Catapano, laddove si dava conto del fatto che il Tribunale, dopo aver dato atto del fondamentale ruolo svolto dalle olturie nel contesto ambientale marino nelle quali sono inserite (ricavando tale informazioni dai dati scientifici riportati in una relazione del locale Istituto per l'Ambiente Marino Costiero del C.N.R.), aveva preso in considerazione, ai fini della sussistenza del fumus del reato, la quantità del pescato, la diffusione del fenomeno ed il significativo spostamento dei pescatori dalle zone storicamente frequentate, documentato dalle annotazioni di polizia giudiziaria e dalle attività di diretta osservazione*”. A detta della Cassazione, “*si tratta, senza dubbio, di indagini non sempre agevoli, da effettuare anche tenendo conto delle condivisibili preoccupazioni espresse dalla dottrina, allorquando viene fatto notare che, l'accertamento delle conseguenze della condotta potrebbe, in alcuni casi, comportare anche la necessità di un confronto con situazioni preesistenti, impossibile o, comunque, di difficile attuazione in zone industrializzate o fortemente antropizzate per le quali non siano disponibili dati di confronto, ma che non rendono certo indispensabile il*



Dopo un primo quadriennio prevalentemente dedicato alla matrice acque, nei successivi tre anni le vicende portate all'attenzione della Cassazione hanno invece riguardato soprattutto *contaminazioni di terreni* e fatti di *depauperamento della fauna ittica* in conseguenza di pesca abusiva.

Tra le sentenze del primo gruppo, merita anzitutto di essere menzionata Cass. 50018/18, per le considerazioni di estremo interesse che svolge sulla complicata questione del rapporto tra *accertamento dell'evento inquinante* e *superamento dei limiti soglia* previsti dal codice dell'ambiente.

In motivazione, i giudici di legittimità spiegano che, nel corso delle indagini, il pubblico ministero aveva accertato l'abusivo sversamento in una cava dismessa di centinaia di migliaia di metri cubi di rifiuti speciali di svariata origine e aveva affidato a un consulente tecnico l'incarico di verificare la qualità del suolo interessato dall'interramento di rifiuti. Tale verifica aveva evidenziato il *superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC)* per siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale in relazione a numerose sostanze inquinanti ricomprese nell'elenco di cui alla Tab. I, All. 5, Titolo V, Parte IV del d.lgs. 152/06, la maggior parte delle quali compatibili con la composizione dei rifiuti interrati.

Sulla scorta di tali risultati, il consulente del pubblico ministero aveva quindi concluso che il sito doveva considerarsi come "*potenzialmente contaminato*", espressione che, nel lessico del codice dell'ambiente, identifica un sito nelle cui matrici ambientali sono state rinvenute sostanze inquinanti in concentrazioni superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC), ma sul quale non sono ancora state espletate le operazioni di caratterizzazione e di analisi di rischio sanitario e ambientale sito specifica, necessarie per calcolare le concentrazioni soglia di rischio (CSR), dal cui eventuale superamento dipende la qualificabilità del sito come "*contaminato*".

In sede di ricorso, l'indagato aveva sostenuto che una contaminazione meramente "*potenziale*", come quella accertata dal consulente del p.m., non basterebbe a integrare gli estremi del delitto di inquinamento ambientale.

La Cassazione ritiene al contrario che le definizioni contenute all'art. 240 TUA – tra cui quelle di "*sito potenzialmente contaminato*" e di "*sito contaminato*" –, essendo finalizzate a

---

*ricorso a consulenze o perizie*".



disciplinare un'attività, la bonifica di siti contaminati, che per espressa volontà del legislatore deve essere condotta tenendo conto dei profili di *rischio per la salute umana* derivanti dall'esposizione prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali contaminate, non possono essere richiamati per definire gli elementi costitutivi del delitto introdotto dalla successiva l. 68/15, che ha come oggetto di tutela penale *l'ambiente in quanto tale* e al quale è tendenzialmente estranea la protezione della salute pubblica.

Secondo i giudici di legittimità, dunque, il *superamento delle CSR*, imprescindibile per poter considerare un sito contaminato, secondo le disposizioni in materia di bonifica previste dal TUA, *non è invece necessario per affermare la sussistenza dell'evento inquinante* previsto dall'art. 452 cod. pen.

Un principio, quest'ultimo, che la Cassazione ha recentemente ribadito in una sentenza pronunciata nell'ambito di un procedimento per inquinamento ambientale a carico dei gestori di un'area adibita a poligono di tiro, di cui il p.m. aveva chiesto il sequestro preventivo (negato dal GIP) a seguito di riscontrati superamenti nel terreno delle CSC e, in una sola delle diciannove sub-aree analizzate, delle CSR, superamenti dovuti alla mancata rimozione nel tempo delle munizioni esplose<sup>26</sup>.

In tale vicenda, i giudici di legittimità hanno cassato il ricorso della pubblica accusa ritenendolo inammissibile, stigmatizzando al contempo il fatto che il p.m., nell'impugnare il provvedimento di diniego del sequestro, avesse *omesso* di specificare se i plurimi superamenti delle CSC fossero stati riscontrati in una sola, ovvero in più sub-aree del terreno analizzato, mancando così di fornire al collegio un'informazione considerata *essenziale* per valutare il carattere *diffusivo* dell'inquinamento e, conseguentemente, il perfezionamento del delitto contestato agli indagati.

Analogamente, anche Cass. 29433/19<sup>27</sup> – accogliendo in questo caso il ricorso dell'indagato, che aveva subito il sequestro preventivo di un trattore stradale, un semirimorchio, un escavatore e un'area adibita ad impianto di lavorazione di inerti – ha statuito che la *“mancanza di informazioni puntuali in ordine al numero delle campionature effettuate, all'estensione dell'area interessata dal campionamento, al tipo e alla quantità del rilevato inquinamento”* impedisce di affermare *“la sussistenza di un'alta probabilità di cagionare una compromissione o un deterioramento,*

---

26 Cass. Sez. 3, n. 392 del 8/1/2021

27 Cass. Sez. 3, n. 29433 del 5/7/2019



*significativi e misurabili, del suolo*”, nella quale si sostanzia il *fumus* del delitto di inquinamento ambientale.

Completa il quadro delle sentenze su fatti impattanti sulla matrice suolo Cass. 35637/18, la cui peculiarità risiede nell'aver riconosciuto gli estremi di un deterioramento significativo e misurabile della matrice terreno nel caso di una *frana* di ingenti dimensioni, provocata da attività estrattive svolte in zone non autorizzate, che aveva distrutto alcuni edifici posti in prossimità di una strada statale. Da segnalare, inoltre, che la Cassazione considera pacificamente applicabili al caso concreto sia il delitto di inquinamento ambientale, sia quello più grave di frana, di cui all'art. 426 cod. pen., in concorso formale tra loro.

Da ultimo, un cenno al già citato gruppo di sentenze in materia di *pesca abusiva*, la prima delle quali, in ordine temporale, è Cass. 18934/17, che valorizza le dimensioni “*mastodontiche*” ed “*esorbitanti*” del fenomeno riscontrato dal p.m., che in fase di indagini aveva accertato che gli indagati avevano pescato oltre trecento tonnellate di oloturie, per concludere nel senso della sicura configurabilità di un evento di compromissione/deterioramento significativo e misurabile dell'ecosistema, che viene dalla Corte definito come la “*equilibrata interazione tra organismi, viventi e non viventi, entro un determinato ambito*”<sup>28</sup>.

Risalgono invece al 2020 tre diverse sentenze che trattano altrettanti fatti di pesca abusiva di corallo rosso del Mediterraneo<sup>29</sup>, una specie inserita nella lista della IUCN (International Union for Conservation on Nature) tra quelle “*a rischio di estinzione*”, fatti la cui consistenza quantitativa risulta significativamente inferiore rispetto alla vicenda delle oloturie – nei tre casi esaminati dalla Cassazione agli indagati si contestava di aver abusivamente pescato, rispettivamente, 700 grammi, 900 grammi e all'incirca 9 chili di corallo –; ciò nonostante, la Corte, in tutte le pronunce in questione, non ha dubbi in merito alla sussistenza del *fumus* del delitto di inquinamento ambientale, e della significatività del danno in particolare, che si ricaverebbe in particolare dal fatto che

---

<sup>28</sup> Sul punto, la sentenza afferma in particolare che “*la condotta presa in esame nel caso di specie è stata correttamente ritenuta produttiva, quanto meno, di una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili, ciò in quanto, dopo aver dato atto del fondamentale ruolo svolto dalle oloturie nel contesto ambientale nelle quali sono inserite (dato, questo, obiettivamente ricavabile dai dati scientifici riportati nella relazione acquisita), il Tribunale ha preso in considerazione la quantità del pescato, la diffusione del fenomeno ed il significativo spostamento dei pescatori dalle zone storicamente frequentate, documentato dalle annotazioni di polizia giudiziaria e dalle attività di diretta osservazione*”. È ritenuto invece “*del tutto irrilevante il fatto che le oloturie non siano individuate tra le specie in via di estinzione*”.

<sup>29</sup> Si tratta delle già citate Cass. 9079/20; Cass. 10469/2020; Cass. 15596/20



*“l'accrescimento e lungo ciclo vitale richiederà almeno 40-50 anni in assenza di raccolta o altri impatti prima che si raggiungano condizioni analoghe a quelle distrutte dalle attività di prelievo” e “il danno ambientale determinerà per i decenni a venire una riduzione del capitale naturale e dei beni e servizi eco sistemici ad esso connessi”.*<sup>30</sup>

Ed è proprio con una di queste tre sentenze<sup>31</sup>, tra l'altro, che la Cassazione ha rigettato un'eccezione di costituzionalità che era stata sollevata dalla difesa di uno degli indagati con riferimento all'art. 452-*bis*, per violazione dei principi di tassatività e determinatezza del precetto penale, ritenendola, oltretutto irrilevante nel caso di specie, anche manifestamente infondata, in quanto “le espressioni impiegate dal legislatore appaiono sufficientemente univoche nella descrizione del fatto vietato, che, essendo modellato come reato di evento a forma libera, contempla le condotte di “compromissione” e di “deterioramento” – sostanzialmente analoghe, ed in parte addirittura identiche (ci si riferisce al deterioramento), a quelle tradizionalmente descritte con riguardo al delitto di danneggiamento di cui all'art. 635 cod. pen. - ed in relazione alle quali la giurisprudenza di questa Corte ha fornito un'interpretazione uniforme e costante”.

Secondo la Corte, gli aggettivi “significativi” e “misurabili” contribuirebbero inoltre a meglio definire i contorni del fatto tipico, delimitando il campo di applicazione del delitto “in termini, per un verso, di gravità - il che comporta un restringimento del perimetro della tipicità, da cui sono estromessi eventi che non incidano in maniera apprezzabile sul bene protetto - e, per altro verso, di verificabilità, da compiersi sulla base di dati oggettivi, e quindi controllabili e confutabili”.

## **5. Brevi riflessioni finali sul rapporto tra abusività, attività formalmente autorizzate, BAT e limiti meramente consigliati...**

In attesa di vedere quel che dirà la Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale all'esito di giudizi a cognizione piena, la giurisprudenza appena passata in rassegna, formatasi come detto nell'ambito di giudizi esclusivamente cautelari, fornisce un primo quadro utile a comprendere in che direzione si sta orientando la prassi nella lettura dei principali requisiti del fatto tipico tratteggiato dall'art. 452-*bis* cod. pen.

---

30 Cass. 10469/21 e Cass. 15596/21.

31 Cass. 10469/20.



Sul versante del requisito dell'abusività, s'è visto, anzitutto, che la Cassazione non ha dubbi nel riconoscerne la sussistenza allorché la condotta risulti posta in essere in assenza di autorizzazione o in violazione delle prescrizioni contenute nel titolo abilitativo. Si tratta di una soluzione senz'altro condivisibile, che non solleva problemi di sorta, e che sarebbe stata peraltro praticabile anche qualora il legislatore avesse mantenuto il testo originariamente approvato dalla Camera, che al posto dell'avverbio abusivamente faceva riferimento alla "violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative specificamente poste a tutela dell'ambiente e la cui inosservanza costituisce di per sé illecito amministrativo o penale".

Assai più discutibile, e discussa, è invece l'affermazione – contenuta in Cass. 33089/21 – secondo cui va qualificata come abusiva anche la condotta realizzata in conformità di un'autorizzazione il cui contenuto prescrittivo non risulti allineato alle BAT di settore più aggiornate.

Il tema è estremamente complesso e solleva una molteplicità di questioni da tempo al centro di accesi dibattiti, tra cui la sindacabilità dell'autorizzazione amministrativa da parte del giudice penale in relazione al principio di separazione dei poteri<sup>32</sup> e il contemperamento tra le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute e l'esigenza del privato di poter fare affidamento sulla liceità del proprio operato allorché agisca in conformità di un titolo abilitativo<sup>33</sup>. Questioni che, evidentemente, non possono essere qui affrontate col grado di approfondimento che indubbiamente meriterebbero.

Rimanendo, allora, sullo specifico tema del rapporto tra BAT, autorizzazione e abusività, quel che lascia più perplessi della posizione espressa dai giudici di legittimità nella sentenza in questione è l'assunto, che permea il ragionamento complessivo della Cassazione e che è reso esplicito in alcuni passaggi della motivazione, che le BAT Conclusions, non ancora incorporate nell'autorizzazione rilasciata al privato, possano assurgere a parametro diretto della valutazione del comportamento tenuto da quest'ultimo.<sup>34</sup>

---

32 La questione del sindacato del giudice penale sulla discrezionalità dell'attività amministrativa è tradizionalmente esaminata e discussa nell'ambito dell'abuso d'ufficio e dei reati edilizi; per riferimenti alla trattazione del tema con riguardo alla materia ambientale, e ai nuovi eco-delitti in particolare, v. CATENACCI, *I reati in materia di ambiente*, in FIORELLA (a cura di), *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, Torino, 2019, pag. 452 e ss.

33 Sul ruolo centrale della tutela dell'affidamento nell'ambito della riflessione dottrinale in materia di rischio consentito, v. ZIRULIA, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, Milano, 2018, pag. 374 e ss.

34 La stessa logica la si ritrova negli arcinoti provvedimenti di sequestro preventivo degli impianti produttivi pronunciati in fase cautelare dai giudici dei processi per disastro ambientale nei casi Ilva e Tirreno Power, ove, a fronte



Com'è stato opportunamente evidenziato in dottrina, un uso di questo genere delle BAT è reso problematico, anzitutto, dall'assenza nel nostro ordinamento, e ancor prima nella normativa europea, di un obbligo per il privato di rispettare le conclusioni sulle BAT fin dal momento della loro pubblicazione<sup>35</sup>. La disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, per come attualmente declinata dal d.lgs. 152/06, prevede infatti che il rispetto delle migliori tecniche disponibili, cristallizzate in decisioni della Commissione europea emesse a seguito di un processo che vede il coinvolgimento degli stakeholder interessati<sup>36</sup>, è assicurato dall'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione, sulla quale incombe l'onere, allorché fissa e periodicamente riesamina le condizioni di esercizio e i limiti di emissione che il gestore è tenuto rispettare, a prendere come riferimento le conclusioni sulle BAT.<sup>37</sup>

D'altro canto, come altrettanto opportunamente è stato messo in evidenza, “anche un immediato, spontaneo e unilaterale adeguamento degli impianti da parte del gestore dovrebbe comunque passare attraverso un procedimento amministrativo di aggiornamento dell'autorizzazione”.<sup>38</sup>

Queste osservazioni non risolvono, peraltro, definitivamente la questione. Si potrebbe infatti argomentare – come in effetti sembra suggerire anche la Cassazione – che, pur non esplicitando un'efficacia direttamente vincolante per il privato, le BAT Conclusions potrebbero comunque essere impiegate per valutare la legittimità dell'autorizzazione. Di talché, in presenza di un non pieno

---

del rispetto dei limiti emissivi prescritti dalle autorizzazioni rilasciate ai gestori, si riconosceva comunque l'illiceità delle emissioni in quanto i gestori avrebbero potuto ridurle ulteriormente adeguando immediatamente gli impianti alle tecniche previste dalle più recenti BAT di settore, senza attendere il loro recepimento in sede di aggiornamento del titolo autorizzativo. Per una puntuale ricostruzione dei due procedimenti e dei provvedimenti in questione, v. ZIRULIA, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, cit., pag. 190 e ss.

35 FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, pag. 69.

36 Per utili dettagli in merito al processo di formazione delle BAT Conclusions, v. BOSI, *Le best available techniques nella definizione del fatto tipico e nel giudizio di colpevolezza*, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2018, pag. 198 e ss.

37 Cfr. art. 29-sexies, co. 5 (il quale stabilisce che “L'autorità competente rilascia l'autorizzazione integrata ambientale osservando quanto specificato nell'articolo 29-bis, commi 1, 2 e 3”), art. 29-bis, co. 1 (“L'autorizzazione integrata ambientale è rilasciata tenendo conto di quanto indicato all'Allegato XI alla Parte Seconda e le relative condizioni sono definite avendo a riferimento le Conclusioni sulle BAT, salvo quanto previsto all'articolo 29-sexies, comma 9-bis, e all'articolo 29-octies. Nelle more della emanazione delle conclusioni sulle BAT l'autorità competente utilizza quale riferimento per stabilire le condizioni dell'autorizzazione le pertinenti conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, tratte dai documenti pubblicati dalla Commissione europea in attuazione dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 96/61/CE o dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 2008/01/C”), e art. 29-octies (“Il riesame tiene conto di tutte le conclusioni sulle BAT, nuove o aggiornate, applicabili all'installazione e adottate da quando l'autorizzazione è stata concessa o da ultimo riesaminata, nonché di eventuali nuovi elementi che possano condizionare l'esercizio dell'installazione. Nel caso di installazioni complesse, in cui siano applicabili più conclusioni sulle BAT, il riferimento va fatto, per ciascuna attività, prevalentemente alle conclusioni sulle BAT pertinenti al relativo settore industriale”).

38 BOSI, *Le best available techniques*, cit., p. 210.



allineamento tra autorizzazione e BAT, la prima andrebbe considerata illegittima e la condotta del gestore, che abbia agito in formale conformità di essa, abusiva.

Anche tale ragionamento, tuttavia, si espone a delle obiezioni, la principale delle quali risiede nella considerazione che, così come non esistono norme che obbligano il privato a conformarsi alle BAT Conclusions, l'attuale sistema di disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale neppure contempla un obbligo per l'autorità di tradurre automaticamente le BAT Conclusions in altrettante prescrizioni dell'autorizzazione.

Viceversa, il d.lgs. 152/06 prevede espressamente che l'autorità competente possa fissare condizioni di autorizzazione "sulla base di una migliore tecnica disponibile non descritta in alcuna delle pertinenti conclusioni sulle BAT", purché la tecnica in questione garantisca il rispetto dei livelli di emissione associati alle BAT applicabili, ovvero, in assenza di tali limiti, *"garantisca un livello di protezione dell'ambiente non inferiore a quello garantito dalle migliori tecniche disponibili descritte nelle conclusioni sulle BAT"*<sup>39</sup>; così come, in casi specifici, può anche *"fissare valori limite di emissione meno severi"* di quelli discendenti dall'applicazione alle BAT, a condizione in questo caso che *"una valutazione dimostri che porre limiti di emissione corrispondenti ai livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili comporterebbe una maggiorazione sproporzionata dei costi rispetto ai benefici ambientali, in ragione dell'ubicazione geografica e delle condizioni ambientali locali dell'istallazione interessata e delle caratteristiche tecniche dell'istallazione interessata"*.

All'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione è quindi riconosciuto un margine di discrezionalità nella valutazione e nella scelta delle tecniche da prescrivere al gestore, una discrezionalità che peraltro l'autorità non esercita unilateralmente, ma all'esito di un'articolata procedura amministrativa, che si svolge nell'ambito di una apposita Conferenza di servizi, alla quale sono invitate, oltre al privato, anche le amministrazioni competenti in materia ambientale<sup>40</sup>.

È chiaro, allora, che una mera discrasia tra le BAT Conclusions e le tecniche prescritte in sede di autorizzazione non può automaticamente portare a concludere nel senso dell'illegittimità del

---

<sup>39</sup> È altresì richiesto *"che tale tecnica sia determinata prestando particolare attenzione ai criteri di cui all'Allegato XI alla Parte Seconda"* del decreto e che, *"qualora le conclusioni sulle BAT applicabili contengano BAT-AEL"*, sia verificato il rispetto degli obblighi di cui ai commi 4- bis e 9-bis", ovvero che, *"qualora le conclusioni sulle BAT applicabili non contengano BAT-AEL"*, ci si accerti che *"la tecnica garantisca un livello di protezione dell'ambiente non inferiore a quello garantito dalle migliori tecniche disponibili descritte nelle conclusioni sulle BAT"*

<sup>40</sup> Art. 29-quater, co. 5, d.lgs. 152/06.



titolo abilitativo, e tanto meno dell'abusività della condotta del privato. Certamente, tale conclusione risulterebbe del tutto irragionevole allorché la scelta di fissare condizioni e limiti diversi da quelli descritti nelle decisioni della Commissione avvenisse nel rispetto delle succitate condizioni – *in primis*, quella che richiede che le tecniche prescritte assicurino un livello di tutela non inferiore alle BAT – previste dal Testo Unico ambientale.

Se tali condizioni non risultassero rispettate, si potrebbero invece ipoteticamente aprire spazi per una valutazione di illegittimità dell'autorizzazione da parte del giudice penale, il quale, tuttavia, prima di qualificare come abusiva la condotta del privato, e così sacrificare il suo affidamento nella liceità del proprio operato, non potrebbe in ogni caso esimersi dal verificare che quest'ultimo abbia concretamente contribuito a determinare la non conformità dell'autorizzazione alle BAT, per esempio attraverso la mancata o ritardata trasmissione alla pubblica amministrazione di informazioni decisive per la determinazione delle tecniche da applicare nel caso concreto.

In assenza di un tale contributo, infatti, un eventuale giudizio di abusività della condotta tenuta dal gestore finirebbe inopinatamente con lo scaricare su quest'ultimo la responsabilità per la violazione di obblighi e oneri che, piaccia o meno, il nostro legislatore ha affidato in via esclusiva alla pubblica amministrazione.<sup>41</sup>

Rimanendo ancora per un attimo sulla giurisprudenza in tema di abusività, non può infine

---

41 In senso sostanzialmente analogo, v. DI LANDRO, *La responsabilità per l'attività autorizzata nei settori dell'ambiente e del territorio. Strumenti penali ed extrapenali di tutela*, Torino, 2018, pag. 374. ZIRULIA, che pure condivide l'idea che le BAT non possano in alcun modo costituire un parametro diretto di valutazione del comportamento del privato, ritiene invece che l'eventuale disponibilità di BAT più aggiornate, ancorché non ancora formalmente vincolanti, potrebbe assumere rilievo nella valutazione della liceità dell'attività produttiva “*nel caso in cui lo Stato ritardi ingiustificatamente il riesame delle autorizzazioni*”, e ciò a prescindere dal fatto che il privato abbia o meno contribuito a ritardare l'azione della pubblica amministrazione, oltretutto nell'ipotesi in cui “*l'operatore, trovandosi dinanzi a inequivocabili segnali d'allarme (si pensi a macroscopici eccessi di ricoveri ospedalieri o morti premature nell'area interessata dalle emissioni), ovvero a sopravvenute ed attendibili scoperte scientifiche (si pensi alla pubblicazione, da parte di un'autorevole rivista scientifica, di uno studio che riveli la cancerogenicità di una sostanza a concentrazioni fino a quel momento ritenute meramente fastidiose), non possa più vantare un ragionevole affidamento sulla capacità delle BAT vigenti di realizzare il livello di sicurezza che si era inteso attribuirle*”. In entrambe queste situazioni, secondo l'autore, il riferimento alle BAT per un riposizionamento al ribasso dell'asticella della legalità sarebbe giustificato dal venir meno delle condizioni che rendono meritevole di tutela l'affidamento del privato. Secondo BOSI, invece, anche considerando la facile reperibilità delle BAT, occorre verificare “*caso per caso se possa muoversi un rimprovero al gestore per non aver riconosciuto l'inadeguatezza delle cautele indicate contro l'inquinamento, per aver concorso a dar luogo alla scelta errata della P.A., o se si versi in una situazione in cui poteva riporsi un ragionevole affidamento sull'autorizzazione*”. Tale accertamento dovrà secondo l'autrice in particolare essere svolto “*avendo riguardo di tutti gli aspetti concretamente sintomatici, quali, ad esempio, l'introduzione, in sede di domanda di autorizzazione, di elementi che hanno dato corso alla non conformità dell'AIA con le BAT, tenuto conto del contenuto dettagliato della domanda, che prende in considerazione le tecniche applicate con riferimento a emissioni, rifiuti, ecc., nonché le altre tecniche considerate e scartate, i lavori e gli esiti della Conferenza di servizi istituita per vagliare la domanda, i rapporti tra le parti*” (BOSI, *Le best available techniques*, cit., pag. 210).



condividersi quanto sostenuto in Cass. 15865/15, per cui il superamento di valori meramente consigliati dalla legge potrebbe conferire carattere abusivo alla condotta, dal momento che, come giustamente osservato da RUGA RIVA, “la clausola di illiceità presuppone la contrarietà al diritto vincolante, non a parametri meramente consigliati”.<sup>42</sup>

## 6. ... e sull'accertamento dell'evento inquinante.

A proposito dell'evento, s'è visto che la Cassazione, sin dalla prima sentenza in materia di inquinamento ambientale, ha letto i termini “deterioramento” e “compromissione” come un'endiadi, che identifica un generico peggioramento dell'originaria consistenza della matrice ambientale o dell'ecosistema, e gli aggettivi “significativo” e “misurabile” come sinonimi, rispettivamente, di “rilevante” e “oggettivamente rilevabile”.

Definizioni che certo non sorprendono e che sono sostanzialmente in linea con quelle proposte dai primi commentatori della l. 68/15<sup>43</sup>, ma evidentemente incapaci, da sole, di colmare il deficit di chiarezza semantica che in modo palese caratterizza le espressioni che sono state impiegate dal legislatore per descrivere l'evento tipico.

Soprattutto riguardo all'aggettivo “significativo”, sarebbe stato in particolare lecito attendersi qualche precisazione in più da parte dei giudici di legittimità, magari attraverso l'enucleazione degli indici fattuali che andrebbero tenuti in considerazione per valutare se un fatto di inquinamento è sufficientemente grave da poter essere punito ai sensi dell'art. 452-*bis* cod. pen.

Qualche spunto interessante lo si può comunque cogliere nell'ambito delle sentenze che hanno toccato il tema del rapporto tra accertamento dell'evento inquinante e valori-soglia contemplati dalla normativa ambientale.

Come ricordato sopra, la questione è stata affrontata una prima volta da Cass. 46170/16, che ha affermato, in termini generali, che il superamento di tali valori non implica necessariamente una situazione di danno all'ambiente, rilevando al contempo che ripetuti scostamenti dai parametri in

---

<sup>42</sup> RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, IV ed., Torino, 2021, pag. 261. Per rilievi critici alla posizione assunta dalla Cassazione v. anche MELZI D'ERIL, *L'inquinamento ambientale a tre anni dall'entrata in vigore*, in *Dir. pen. cont.*, 18.7.2018.

<sup>43</sup> Cfr. nota 3.



questione potrebbero suggerire l'esistenza di una situazione di inquinamento di rilevante entità.

Con specifico riferimento alla disciplina normativa della bonifica dei siti inquinati, Cass. 50018/18 ha poi statuito che il mancato superamento delle CSR, da cui il d.lgs. 152/06 fa discendere la possibilità di qualificare un sito come contaminato, non preclude all'integrazione del delitto di inquinamento ambientale, dal momento che tali valori incorporano valutazioni sul rischio sanitario che non possono considerarsi rilevanti ai fini dell'applicazione di un delitto che è posto a presidio del bene ambiente in quanto tale<sup>44</sup>; mentre dalla motivazione di Cass. 392/21 si ricava il principio per cui il riscontrato superamento delle CSC in un unico punto di un sito non basta per riconoscere all'evento carattere di diffusività e, quindi, di significatività.

Si tratta, a mio parere, di considerazioni in linea di massima condivisibili, e senz'altro utili per l'interprete, dal momento che, seppure ancora non decisive per stabilire ciò che esattamente contraddistingue un inquinamento significativo, contribuiscono quanto meno a dirci quel che, secondo i giudici di legittimità, al cospetto di fatti di immissione di sostanze inquinanti nell'ambiente, deve considerarsi non necessario (il superamento delle CSR), ovvero non sufficiente (l'episodico superamento delle CSC) o, ancora, potenzialmente rilevante (ripetuti superamenti dei valori-soglia) nella valutazione giudiziale sul ricorrere dell'evento.

L'auspicio, in ogni caso, è che a queste primissime indicazioni ne seguano presto altre, perché, come più volte evidenziato, la lettera della norma è davvero troppo laconica e chiaramente necessita di uno sforzo interpretativo importante, soprattutto, val la pena di ribadirlo, sul piano della ricostruzione del concetto di significatività del danno.

Nel compiere tale sforzo sarebbe peraltro del tutto ragionevole, e anzi opportuno, anche (ma non solo) per ragioni di coerenza sistematica, che la Cassazione guardasse con particolare attenzione alla copiosa produzione normativa europea in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, che, al pari della nostra legislazione penale, fa ampio ricorso ai concetti di deterioramento, significatività e misurabilità, salvo chiarirne il significato attraverso una serie di articolate disposizioni definitorie, dalle quali varrebbe la pena che i giudici penali nostrani attingessero a piene mani, così da rendere meno nebulosa e arbitraria l'attività di definizione dei

---

<sup>44</sup> Per una ricostruzione della vicenda e della motivazione di tale sentenza, v. ZINGALES, *Inquinamento ambientale senza contaminazione del sito. Quale emancipazione della tutela penale codicistica dalle indicizzazioni tabellari del T.U.A.? Nota a Cass., Sez. 3, n. 50018 del 6 novembre 2018 (Ud. 19 settembre 2018)*, Pres. Sarno, Est. Reynaud, in questa rivista n. 1\2019, pag. 151



confini applicativi dell'art. 452-bis.<sup>45</sup>

D'altro canto, anticipando una possibile obiezione, se è vero che le disposizioni in parola sono impiegate in “un diverso contesto e per finalità diverse” – per dirla con Cass. 46170/16 –, è al contempo innegabile che esse costituiscono un punto di riferimento assai più affidabile e puntuale, a fini esegetici, rispetto alle generiche considerazioni di senso comune alle quali ci si è finora affidati per interpretare l'ecoreato introdotto nel 2015.

In prospettiva futura, è altresì auspicabile, da ultimo, che, specie quando si ragionerà di contaminazioni derivanti dalla dispersione di sostanze inquinanti, la prova dell'evento sia sempre fatta dipendere dall'esistenza di rigorose verifiche tecniche, che dovranno in particolare essere in grado di attestare, oltre al grado di compromissione o deterioramento della risorsa naturale asseritamente impattata, anche l'efficacia eziologica concretamente dispiegata dalla condotta inquinante addebitata all'imputato.

---

45 A tal proposito, risulta di particolare interesse la comunicazione 2021/C 118/01 della Commissione europea, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il 7 aprile 2021, contenente le *Linee guida per un'interpretazione comune del termine «danno ambientale» di cui all'articolo 2 della direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*. Il documento in questione, che ha il dichiarato obiettivo di superare la mancanza di uniformità nell'applicazione di alcuni concetti fondamentali della direttiva 2004/35/CE, oltre a fornire una ricostruzione estremamente utile dell'articolata disciplina normativa dell'Unione europea in tema di danno ambientale, offre anche una serie di indicazioni estremamente preziose – per quel che qui interessa – sia sul fronte dell'interpretazione del concetto di danno ambientale significativo, con chiarimenti ad hoc per singola risorsa naturale, sia sul fronte dell'oggetto e delle modalità di svolgimento delle valutazioni degli “effetti negativi significativi”. Con riguardo alla matrice acque, per esempio, le Linee Guida, facendo ampio riferimento alla disciplina prevista dalla direttiva 2000/60/CE (Direttiva Quadro sulle Acque), precisano che nel concetto di danno alle acque devono essere ricompresi “non solo i mutamenti negativi misurabili delle acque ma anche il deterioramento misurabile dei servizi offerti dalle acque: gli effetti negativi riconducibili alla categoria di danno ambientale «danno alle acque» consistono pertanto non solo nei mutamenti misurabili delle acque ma anche nel deterioramento misurabile dei servizi offerti dalle acque” (par. 146), rilevando altresì che “l'entità degli effetti negativi del danno alle acque dovrebbe essere valutata rispetto alle condizioni originarie” (par. 153), attraverso un confronto, cioè, tra la condizione precedente e quella successiva all'evento dannoso (par. 154). Il par. 169 contiene inoltre un elenco, accompagnato da esemplificazioni, dei mutamenti negativi classificabili come “significativi”. Precisazioni analoghe sono svolte anche con riferimento al danno alle specie, agli habitat naturali protetti e ai terreni.



**LA PROCEDURA ESTINTIVA AMBIENTALE: L'IDEA DELL'INOFFENSIVITÀ/NON  
PUNIBILITÀ IN OTTICA RIPARATORIA E DEFLATTIVA**

**THE ENVIRONMENTAL EXTINCTION PROCEDURE: THE IDEA OF  
OFFENSIVENESS/NON-PUNISHABILITY WITH A VIEW TO REPARATION AND  
DEFLATION**

**di Marina POGGI D'ANGELO**

**Abstract.** Il presente contributo, nell'analisi della nuova disciplina di cui agli art. 318-*bis* ss. T.U.A., ha l'obiettivo di evidenziare che il requisito dell'assenza del danno o del pericolo concreto e attuale che permette l'accesso alla procedura estintiva ambientale deve essere valutato "in concreto" sul piano dell'offensività/non punibilità. Tale disciplina premiale ambientale può così costituire un importante strumento di non punibilità, insieme con la particolare tenuità del fatto (art. 131-*bis* cod. pen.), utile a ridurre il carico dei procedimenti penali e, al contempo, a ripristinare l'ambiente leso. Tuttavia, si ritiene necessario che la procedura estintiva ambientale sia estesa anche agli enti collettivi, spesso unici soggetti capaci di reintegrare l'ambiente e di corrispondere la sanzione impartita.

**Abstract.** In analyzing the new rules set out in art. 318-*bis* et seq. of the T.U.A., this paper aims to highlight that the requirement of the absence of concrete and current damage or danger which allows access to the environmental extinction procedure must be assessed "in concrete terms": in terms of harmless/non-punishability. This environmental reward discipline can thus constitute an important non-punishability tool, together with the particular tenuousness of the fact (art. 131-*bis* cod. pen.), useful to reduce the load of criminal proceedings and, at the same time, to restore the damaged environment. However, it is considered necessary that the environmental extinction procedure should also be extended to corporate bodies, which are often the only parties capable of restoring the environment and paying the penalty imposed.

**Parole chiave:** Contravvenzioni ambientali, inoffensività, procedura estintiva, non punibilità

**Key words:** Environmental crimes, harmless, extinction procedure, non-punishability.



**SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Sovrapposibilità e autonomia delle procedure estintive contravvenzionali nelle materie ambientali e di lavoro. - 3. Il requisito ostativo alla procedura estintiva ambientale: la causazione di un danno o un pericolo concreto e attuale di danno all'ambiente. - 4. Valutazione "in concreto" del danno o del pericolo sul piano dell'offensività/non punibilità. - 5. Il danno o il pericolo che consentono l'accesso alla procedura: la necessità di una lettura sistematica. - 6. La gradualità dell'offensività/non punibilità nelle contravvenzioni ambientali. - 7. Rapporti tra il nuovo meccanismo di estinzione ambientale e la responsabilità da reato dell'ente ex d.lgs. n. 231 del 2001. - 8. L'esigenza riparativo-deflattiva e il rischio di monetizzazione del bene ambiente.**

## **1. Introduzione.**

La nuova disciplina estintiva delle contravvenzioni ambientali è stata introdotta dalla l. n. 68 del 2015 agli articoli che vanno dal 318-*bis* al 318-*octies*, nella parte VI-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 (recante «Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale»).

La "eliminazione delle contravvenzioni accertate" in materia ambientale riguarda, in primo luogo, le contravvenzioni previste dal decreto legislativo n. 152 del 2006 - con esclusione, dunque, dei delitti contro l'Ambiente disciplinati nel codice penale (Titolo Sesto-*bis* e introdotti anch'essi dalla l. n. 68 del 2015)- e, in secondo luogo, solo quelle contravvenzioni che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette (art. 318-*bis*)<sup>1</sup>.

In particolare, il procedimento estintivo delle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale prevede una sequenza di passaggi ben definiti e scadenziati.

---

<sup>1</sup> In relazione alle categorie di contravvenzioni sottoponibili alla nuova procedura, anche se manca una disposizione espressa, si ritiene che il meccanismo ex art. 318-*bis* e ss. riguardi solo le contravvenzioni punibili con pena alternativa o con l'ammenda, con esclusione quindi delle contravvenzioni punite solo con l'arresto (v. AMENDOLA, *Il diritto penale dell'ambiente*, Roma, 2016 pag. 374). In senso critico, si è evidenziato che la procedura estintiva andrebbe estesa a tutte le contravvenzioni del Testo Unico dell'Ambiente, a prescindere dalla pena per esse comminata (cfr. MELCHIONDA, *La procedura di sanatoria dei reati ambientali: limiti legali e correzioni interpretative in malam partem*, in questa rivista n. 1\2021, pag. 10 ss.).



Innanzitutto, è necessario l'accertamento del fatto-contravvenzione non causativo di un danno o un pericolo all'ambiente (in senso lato) che costituisce la potestà di impartire una prescrizione. È l'organo di vigilanza (nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria *ex art. 55 cod. proc. pen.*) o la polizia giudiziaria ad impartire al contravventore l'adozione della prescrizione asseverata dall'ente specializzato che indica l'oggetto e il termine dell'obbligazione, prorogabile solo una volta per un periodo non superiore a sei mesi (*art. 318-ter*)<sup>2</sup>. Contestualmente, l'organo accertatore deve dare comunicazione al PM della notizia di reato e della prescrizione impartita ai sensi dell'*art. 347 cod. proc. pen.*<sup>3</sup>

Entro 60 giorni dalla scadenza del termine fissato, l'organo accertatore verifica il corretto e tempestivo adempimento della prescrizione: in caso di esito positivo, ammette il contravventore al pagamento in sede amministrativa, entro 30 giorni, di una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda prevista per la contravvenzione; in caso di esito negativo, entro 90 giorni dà comunicazione al PM dell'inadempimento della prescrizione (*art. 318-quater*).

Il procedimento penale è sospeso dalla data di iscrizione della notizia di reato fino alla comunicazione dell'esito positivo o negativo della procedura estintiva (*art. 318-sexies*).

Dunque, se la prescrizione impartita è stata adempiuta nel termine fissato e il pagamento è stato effettuato, la contravvenzione risulta estinta e il PM richiede l'archiviazione (*art. 318-septies*)<sup>4</sup>.

Ad ogni modo, l'adempimento tardivo della prescrizione - comunque congruo in relazione ai

---

2 Sull'individuazione dell'organo competente all'applicazione della procedura, v. CARBONI-BERTUZZI, *La estinzione di alcuni reati contravvenzionali introdotta dalla Legge 68/2015*, in *lexambiente.it*, 16 febbraio 2016. Sulla natura della prescrizione cfr. Cass. Sez. 3, n. 24483 del 4/12/2020, in *Foro it.*, 2021, II, c. 698, la quale ha evidenziato che la prescrizione impartita ai sensi dell'*art. 318-ter* del d.lgs. n. 152 del 2006 non è un provvedimento amministrativo, ma un atto tipico di polizia giudiziaria non autonomamente né immediatamente impugnabile davanti al giudice penale, restando ogni questione devoluta al giudice penale successivamente all'esercizio dell'azione penale o alla richiesta di archiviazione.

3 È apparso criticabile nella scelta compiuta dal legislatore del 2015 il fatto che è l'organo di vigilanza o la polizia giudiziaria ad esprimere una valutazione sulla reale gravità del fatto, senza che siano espressamente previste idonee garanzie per il contravventore (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 questa rivista n.1\2019, pag. 8; DE SANTIS, *Il nuovo volto del diritto penale dell'ambiente*, Roma, 2017, pag. 60 ss.) e senza che vi sia una interlocuzione con il pubblico ministero (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, pag. 6). In senso critico, si veda anche 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.

4 Il meccanismo estintivo ha carattere oggettivo sicché l'adempimento delle prescrizioni e del pagamento produce effetto nei confronti di tutti i soggetti coinvolti, anche quando il versamento sia compiuto dal legale rappresentante dell'ente a fronte di illecito commesso da un amministratore o da un dipendente (Cass Sez. 3, n. 29238 del 17/2/2017 Rv. 270148).



tempi imposti - ovvero l'adempimento tempestivo, ma con modalità diverse da quelle prescritte, consentono comunque di ricorrere all'oblazione speciale *ex art. 162-bis* cod. pen. In tal caso, il contravventore dovrà versare una somma pari alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa (art. 318-*septies*)<sup>5</sup>.

È bene aggiungere che la giurisprudenza di legittimità evidenzia che la procedura di estinzione delle contravvenzioni prevista dagli artt. 318-*bis* ss. del d.lgs. 152/2006 è volta a stabilire la sequenza delle fasi che portano all'estinzione dell'illecito e non, invece, a subordinare l'esercizio dell'azione penale all'adempimento della prescrizione: non essendo tale procedura obbligatoria, il suo mancato espletamento non è causa di improcedibilità dell'azione penale<sup>6</sup>.

La possibilità di avvalersi del delineato meccanismo estintivo, dunque, non è preclusa dall'esercizio dell'azione penale: laddove l'imputato non abbia potuto beneficiarne per cause a lui non imputabili, la richiesta deve essere proposta al più tardi prima dell'apertura del dibattimento e, se respinta, riproposta prima dell'inizio della discussione, analogamente a quanto previsto dall'art. 162-*bis* cod. pen.

Particolarmente ardua è la questione relativa all'interpretazione da fornire al requisito della

---

5 Infine, l'art. 318-*octies* sancisce che le norme della parte Sesta-*bis* non si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della medesima parte. La Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale della suddetta disposizione, censurata per violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che la causa estintiva del reato, contemplata nel precedente art. 318-*septies*, non si applichi ai procedimenti penali in corso alla data di entrata in vigore della Parte Sesta-*bis*. L'articolata procedura messa in campo per gli illeciti contravvenzionali previsti nel codice dell'ambiente dalla legge di riforma del 2015 assegna fondamentale e preminente rilievo alle prescrizioni imposte dall'organo competente, le quali sono impartite subito dopo l'accertamento del reato contravvenzionale in danno dell'ambiente e devono essere adempiute nei termini come esattamente fissati dallo stesso organo accertatore. Il meccanismo delineato — che vede il PM intervenire alla fine, alternativamente per chiedere l'archiviazione per estinzione del reato ove il contravventore abbia adempiuto alle prescrizioni e versato la somma a titolo di oblazione in sede amministrativa, oppure, in caso di inadempimento, per riprendere le indagini — si colloca necessariamente nella fase delle indagini preliminari, che assicura la realizzazione della finalità dell'istituto. Per tale ragione la mancata applicazione della più favorevole disposizione di cui all'articolo censurato ai procedimenti in relazione ai quali sia già stata esercitata l'azione penale alla data di entrata in vigore della disposizione stessa è pienamente ragionevole, non potendosi ipotizzare — senza smentire le ragioni di speditezza processuale alle quali anche è ispirata la norma — una regressione del processo alla fase delle indagini preliminari al solo fine di attivare il meccanismo premiale suddetto con l'indicazione, ora per allora, di prescrizioni ad opera dell'organo di vigilanza o della polizia giudiziaria. Del resto, il contravventore che comunque abbia eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato può avere comunque accesso all'oblazione prevista dall'art. 162-*bis* cod. pen. (Corte cost., 13 novembre 2020, n. 238, in *Giur. cost.*, 2020, pag. 2813, con nota di SPANGHER, *Dopo l'esercizio dell'azione penale le attività riparatorie non estinguono il reato ambientale*; si veda anche RUDONI, *La disciplina transitoria della cd. oblazione amministrativa ambientale al vaglio di costituzionalità, tra retroattività di norme sostanziali più favorevoli e regime intertemporale di norme processuali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, pag. 265 ss.).

6 In tal senso v. Sez. 3, n. 25528 del 11/12/2020 (dep. 2021), in *Cass. pen.*, 2022, pag. 623 ss. Conformemente, cfr. Sez. 3, n.7220 del 27/11/2019,, in *Foro it.*, 2020, II, c. 537.



mancata causazione di un danno o di un pericolo per l'ambiente, condizione necessaria per accedere alla procedura estintiva prevista per le contravvenzioni ambientali.

Obiettivo di tale contributo è quello di analizzare la nuova disciplina di cui agli art. 318-*bis* ss. T.U.A., evidenziando in particolare che il requisito dell'assenza del danno o del pericolo concreto e attuale, necessario ai fini della procedura estintiva ambientale, deve essere valutato "in concreto" sul piano dell'offensività/non punibilità: il fatto non è punibile in cambio di una condotta successiva e contro-offensiva.

A tal proposito, si suggerisce un'interpretazione sistematica che consenta di coordinare il menzionato requisito "negativo" (assenza di danno o pericolo) con le disposizioni che prevedono il diverso caso in cui la sussistenza di un danno o di un pericolo consentono, invece, l'assoggettabilità alla disciplina estintiva.

Si vuole, inoltre, tratteggiare l'operatività, nella materia ambientale, di diversi strumenti fondati sia sulla gradualità dell'offesa in concreto sia sulla relazione tra istituti, i quali possono condurre alla non punibilità per il contravventore: la procedura estintiva ambientale (artt. 318-*bis* ss. T.U. dell'Ambiente); la particolare tenuità del fatto (art. 131-*bis* cod. pen.); l'oblazione speciale (art. 162-*bis* cod. pen.).

Infine, si ritiene necessario che tale procedura premiale sia estesa anche agli enti collettivi- spesso veri destinatari delle prescrizioni di reintegro dell'ambiente sui quali grava l'impegno economico della sanzione-, nonché sia subordinata all'effettivo ripristino dell'ambiente e non soltanto al mero pagamento di una somma pecuniaria, così da evitare rischi di "monetizzazione" della responsabilità penale.

## **2. Sovrapponibilità e autonomia delle procedure estintive contravvenzionali nelle materie ambientali e di lavoro.**

La procedura che porta all'estinzione delle contravvenzioni ambientali contenute nel d.lgs. n. 152 del 2006 (Testo Unico dell'Ambiente)<sup>7</sup>, fatte salve poche differenze, ricalca pedissequamente

---

<sup>7</sup> In generale, sul procedimento estintivo ambientale, si vedano pag. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente. I reati e le sanzioni; il sistema delle responsabilità; le indagini, il processo e la difesa*, Milano, 2015, pag. 831 ss.; CARUSO, voce *Ambiente (riforma penale dell')*, in *Dig. disc. pen.*, 2016, pag. 101 ss.; RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015, pag. 73 ss.; AMENDOLA, *Il diritto penale dell'ambiente*, cit., 2016, pag. 363 ss.; MUSCATIELLO, *L'entropia ambientale. Dal boia (improbabile) all'esattore (incerto)*, in



il meccanismo estintivo previsto in materia di sicurezza e igiene del lavoro di cui agli artt. 19 e ss. del d.lgs. n. 758 del 1994<sup>8</sup>. Il legislatore, tuttavia, non ha tenuto in considerazione le notevoli difformità tra le due discipline, in relazione sia alla diversa struttura delle disposizioni sia ai soggetti competenti ad impartire la prescrizione<sup>9</sup>.

Sulla base dell'opzione legislativa di omogenizzazione delle due procedure estintive, anche la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto la loro sovrapponibilità<sup>10</sup>. In particolare, si è affermato che l'interpretazione, che applica la procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale tanto alle condotte esaurite - quelle prive di conseguenze dannose o pericolose per cui risulti inutile o impossibile impartire prescrizioni al contravventore - quanto alle ipotesi in cui il contravventore abbia spontaneamente e volontariamente regolarizzato l'illecito commesso prima dell'emanazione di prescrizioni, trova un fondamento nell'art. 15, comma 3 del d.lgs. n. 124 del 2004. Quest'ultimo, invero, nell'ambito della normativa in materia di igiene e sicurezza sul lavoro, prevede che la procedura di estinzione di cui agli artt. 20 e ss. del d.lgs. n. 758 del 1994 si applica sia alle condotte esaurite sia alle ipotesi in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati precedentemente alla prescrizione<sup>11</sup>.

Nonostante la quasi sovrapponibilità tra le due discipline estintive, la Corte costituzionale è intervenuta per evidenziare che ciascuna di esse presenta alcune differenze sostanziali rispetto all'altra, le quali permettono loro di mantenere una propria sfera di autonomia che deve essere senz'altro rispettata. Così è stato affermato che «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 entità della somma che l'imputato deve pagare per beneficiare dell'oblazione ai sensi dell'art. 162-bis cod. pen. in caso di adempimento tardivo delle prescrizioni imposte dall'organo di vigilanza: la differenza è riconducibile, infatti, a scelte discrezionali del legislatore in relazione a beni diversi con conseguente non omogeneità del *tertium comparationis* evocato»<sup>12</sup>.

Le procedure estintive delle contravvenzioni in materia ambientale e in materia di lavoro, dunque, sono, da un lato, quasi totalmente sovrapponibili e, dall'altro lato, devono essere

---

penalecontemporaneo.it, 21 ottobre 2016; NAPOLETANO, *Manuale di diritto penale ambientale*, Bologna, 2021, pag. 252 ss.; TELESCA, *La tutela penale dell'ambiente. I profili problematici della Legge n. 68/2015*, Torino, 2021, pag. 199 ss.; CATENACCI, *I delitti contro l'ambiente fra aspettative e realtà*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, pag. 1073 ss.

8 L'art. 301 del d.lgs. n. 81 del 2008 sulla sicurezza nei luoghi di lavoro ha esteso l'applicazione della disciplina prevista dal d.lgs. n. 758 del 1994 a tutte le contravvenzioni in materia di igiene, salute, sicurezza sul lavoro previste dallo stesso T.U. e da altre disposizioni aventi forza di legge; l'art. 142 del d.lgs. n. 106 del 2009 l'ha estesa anche ad altri illeciti puniti solo con l'ammenda. Cfr. BLAIOTTA, *Diritto penale e sicurezza del lavoro*, Torino, 2020, pag. 122 ss.

9 Cfr. AMENDOLA, *Il diritto penale dell'ambiente*, cit., 2016, pag. 369.

10 Cfr. Cass. Sez. 3, n. 49718 del 25/9/2019, Rv. 277468

11 Cass. Sez. 3, n. 36405 del 18/4/2019, Rv. 276681

12 Si veda, Corte cost., 9 aprile 2019, n. 76, in *Giur. cost.*, 2019, pag. 922 ss., con nota di AMARELLI, *Proporzionalità e tertium comparationis: la maggiore onerosità dell'oblazione tardiva ambientale rispetto a quella antinfortunistica non è irragionevole*; in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, pag. 1004 ss., con nota di ZAMPINI, *L'oblazione in materia ambientale supera lo scrutinio di legittimità costituzionale ma sulla disciplina restano alcune perplessità*.



considerate discipline autonome.

### **3. Il requisito ostativo alla procedura estintiva ambientale: la causazione di un danno o un pericolo concreto e attuale di danno all'ambiente.**

In relazione all'aspetto centrale della nuova normativa, pare utile esaminare il problema interpretativo relativo alle definizioni di danno e di pericolo cui fa riferimento l'art. 318-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, quali elementi ostativi all'estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale.

Come anticipato, le disposizioni della nuova parte VI-bis del T.U. dell'Ambiente si applicano alle sole ipotesi contravvenzionali previste dal decreto legislativo n. 152 del 2006, che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

Ebbene, cosa si intende per danno o pericolo concreto ed attuale, posto che l'esistenza di tali requisiti non permette l'accesso alla procedura estintiva?

Le condizioni dell'assenza di danno o di pericolo concreto ed attuale per l'ambiente (in senso ampio) - ed il suo accertamento - sono il profilo più problematico della disciplina in esame e possono apparire di difficile individuazione, soprattutto per la natura specifica dei reati ambientali<sup>13</sup>.

Invero, la maggior parte delle contravvenzioni ambientali previste nel T.U. dell'Ambiente ha natura di reato di pericolo, mentre sono rarissime le fattispecie contravvenzionali di danno<sup>14</sup>.

In particolare, si tratta di illeciti di pericolo astratto, in cui l'offensività è "presunta" dal legislatore come insita nella fattispecie e, per tale ragione, non necessita di essere provata in giudizio.

Quale principale motivazione a favore della tecnica di incriminazione in illeciti di pericolo astratto si rinviene il carattere superindividuale del bene "ambiente", il quale fa sì che la sua offesa si presti ad essere tipizzata maggiormente in termini di pericolo, piuttosto che di danno<sup>15</sup>.

Inoltre, a rendere preferibile l'anticipazione della tutela, sarebbero le notevoli difficoltà

---

13 Per una rassegna sulle linee-guida elaborate in merito, cfr. NAPOLETANO, *Manuale di diritto penale ambientale*, Bologna, 2021, pag. 258; MELCHIONDA, *La procedura di sanatoria dei reati ambientali*, cit., pag. 6 ss.; 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.

14 RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2021, pag. 64.

15 Sul punto, fra tutti, si vedano GIUNTA, *Il diritto penale dell'ambiente in Italia: tutela di beni o tutela di funzioni?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, pag. 1118; PALAZZO, *I confini della tutela penale: selezione dei beni e criteri di criminalizzazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, pag. 474. Si è evidenziato come a fronte dell'assenza di danno, pericolo concreto e vittime corrisponda la modestia della sanzione penale e l'interesse precipuo al ripristino di una situazione conforme alla legalità, sotteso alla procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali. Cfr. GARGANI, *L'incertezza del diritto tra delitti e contravvenzioni ambientali: criticità e prospettive*, in CENTONZE- MANACORDA (a cura di), *Il fatto illecito nel diritto amministrativo e nel diritto penale: la garanzia della prevedibilità*, Milano, 2021, pag. 101.



legate alla prova del nesso di causalità tra la singola condotta e l'evento<sup>16</sup>: va, infatti, tenuto presente che a ledere un bene superindividuale come l'ambiente è una serialità di condotte, il più delle volte protratte nel tempo, piuttosto che una singola azione od omissione<sup>17</sup>.

Tale anticipazione della tutela penale si spiega, poi, con il fatto che i reati ambientali disciplinati dal d.lgs. n. 152 del 2006 tutelano, in realtà, mere funzioni amministrative, ossia le attività di controllo e pianificazione delle pubbliche amministrazioni su attività potenzialmente inquinanti, secondo un modello sanzionatorio del diritto penale rispetto al diritto amministrativo<sup>18</sup>.

Le contravvenzioni ambientali di parte complementare puniscono, in particolare: i) l'esercizio di determinate attività senza autorizzazione amministrativa (per es. l'apertura di scarichi idrici o la gestione dei rifiuti); ii) il superamento di valori-soglia predeterminati dalla legge (ad es. lo scarico di acque reflue industriali nel suolo quando supera i valori-limite fissati dalla legge); iii) ovvero la mancata collaborazione con le autorità di controllo (ad es. il diniego all'accesso ai luoghi)<sup>19</sup>.

Anche la giurisprudenza di legittimità riconosce la tipizzazione degli illeciti ambientali nella forma di reati di pericolo, in ragione del fatto che l'esperienza ha rilevato come alcune condotte siano capaci di produrre un pericolo di inquinamento all'ambiente; sicché il reato previene il rischio di una concreta offesa al bene ambiente, fungendo da "ostacolo" alla sua realizzazione da parte, ad esempio, di un esercente un'attività autorizzata ma violativa delle prescrizioni dell'autorizzazione di cui è munito<sup>20</sup>.

---

16 Così INSOLERA, *Modello penalistico puro per la tutela dell'ambiente*, in *Dir. pen. proc.*, 1997, pag. 738; DE SANTIS, *Diritto penale dell'ambiente: un'ipotesi sistematica*, Milano, 2012, pag. 71; MOCCIA, *Dalla tutela di beni alla tutela di funzioni: tra illusioni postmoderne e riflussi illiberali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1995, ppag. 368-369.

17 In dottrina si parla anche di "microviolazioni" che acquistano consistenza offensiva in quanto seriali, collegate con altre con effetti cumulativi, cfr. PULITANÒ, voce *Offensività del reato (principio di)*, in *Enc. dir.*, Annali VIII, Milano, 2015, pag. 675. Sui c.d. reati cumulativi cfr. anche SILVA SÁNCHEZ, *L'espansione del diritto penale. Aspetti della politica criminale nelle società postindustriali*, Milano, 2004, pag. 94 ss.

18 Sulla tutela di funzioni, *ex plurimis*, cfr. BAJNO, *La tutela dell'ambiente nel diritto penale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1990, pag. 350 ss.; MANNA, *Le tecniche penalistiche di tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1997, pag. 665 ss.; PADOVANI, *Tutela di beni e tutela di funzioni nella scelta fra delitto, contravvenzioni ed illecito amministrativo*, in *Cass. pen.*, 1987, pag. 675; PALAZZO, *I confini della tutela penale*, cit., pag. 456 ss.; PALMIERI, *Contributo ad uno studio sull'oggetto della tutela del diritto penale dell'ambiente Dal codice Rocco al "codice dell'ambiente" (d.lgs. n. 152/2006)*, Napoli, 2007, pag. 82 ss.; CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente. Contributo all'analisi delle norme a struttura "sanzionatoria"*, Padova, 1996, pag. 51 ss.; BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antigiuridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008, pag. 79 ss.; DE SANTIS, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., pag. 63 ss.; nella letteratura tedesca, fondamentale sul tema, l'opera di HASSEMER, *Il bene giuridico nel rapporto di tensione tra Costituzione e diritto naturale. Aspetti giuridici*, in *Dei delitti e delle pene*, 1984, pag. 110.

19 Sulla struttura dei reati ambientali si veda, *amplius*, RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2021, pag. 14 ss.

20 In tema di scarico di acque reflue contenenti sostanze pericolose eccedenti i limiti tabellari, v. Cass. Sez. 3, n. 21463 del 10/2/2015., in *Cass. pen.*, 2016, pag. 660, con nota di ZACCHIA, *L'astrottezza del pericolo e l'offensività della condotta nel reato di scarico extra tabellare*.



#### 4. Valutazione “in concreto” del danno o del pericolo sul piano dell’offensività/non punibilità.

L’attuale disciplina penale ambientale di parte complementare, dunque, è imperniata su incriminazioni costituite, per lo più, secondo un modello sanzionatorio. Questo paradigma predilige una tutela anticipata dell’ambiente, incentrata sulla protezione immediata delle funzioni di governo, attraverso fattispecie contravvenzionali costruite per lo più sullo schema del pericolo astratto.

Tali caratteristiche attengono, tuttavia, al piano dell’offensività “in astratto”, da tenere distinto dall’area dell’offensività “in concreto”, a sua volta declinabile in “offensività/tipicità” e “offensività/non punibilità”.

Come è noto, il concetto di offensività vuole, in linea generale, che ogni reato sia offensivo di un bene giuridico: l’offesa può assumere la forma della lesione ovvero della messa in pericolo dell’interesse protetto, con la conseguenza che la struttura oggettiva della fattispecie è declinabile in illecito di danno (ad es. il delitto di inquinamento ambientale) ovvero in illecito di pericolo (ad es. il reato di attività di gestione di rifiuti non autorizzata)<sup>21</sup>.

L’offensività in astratto non implica, dunque, che l’unico modello di reato costituzionalmente legittimo sia quello di danno: è data al legislatore, nella sua discrezionalità, l’opzione di impiegare modelli che anticipano la tutela penale. Non è perciò precluso in linea di principio il ricorso al modello di reato di pericolo astratto, occorrendo però – al fine di rispettare il principio di necessaria offensività – che la valutazione legislativa di pericolosità del fatto incriminato non risulti irrazionale e arbitraria, ma risponda allo “*id quod plerumque accidit*”<sup>22</sup>.

In materia ambientale, sul piano dell’offensività “in astratto”, si ritiene giustificata l’anticipazione della tutela penale allo stadio del pericolo astratto, in quanto le condotte descritte dal T.U. dell’Ambiente sono connotate da una certa attitudine a deteriorare o mettere in pericolo il bene ambiente, anche in sinergia con altre condotte<sup>23</sup>.

La tipizzazione delle norme in termini di reati di pericolo comporta poi che, in punto di accertamento, attraverso un giudizio prognostico, il giudice si deve porre al momento in cui si è verificata l’azione pericolosa e valutare se il fatto fosse in grado di esporre a pericolo il bene ambiente.

---

21 In generale sull’offensività, cfr. VASSALLI, *Considerazioni sul principio di offensività*, in *Scritti in memoria di Ugo Pioletti*, Milano, 1982, pag. 659 ss.; PULITANÒ, voce *Offensività del reato (principio di)*, in *Enc. dir.*, Annali VIII, Milano, 2015; NEPPI MODONA, *Il lungo cammino del principio di offensività*, in AA.VV., *Studi in onore di Marcello Gallo. Scritti degli allievi*, Torino, 2004, pag. 96 ss.; MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale. Canone di politica criminale, criterio ermeneutico, parametro di ragionevolezza*, Torino, 2005; DONINI, *Il principio di offensività. Dalla penalistica italiana ai programmi europei*, in *Dir. pen. cont.*, 2013, pag. 4 ss.

22 Corte cost. 11 luglio 1991, n. 333, in *Foro it.*, 1991, I, c. 2628 ss., con nota di FIANDACA, *La nuova legge anti-droga tra sospetti di incostituzionalità e discrezionalità legislativa*; Corte cost. 11 luglio 2000, n. 263, in *Cass. pen.*, 2000, pag. 2951; Id. 21 novembre 2000, n. 519, *ivi*, 2000, pag. 2015, con nota di BENIGNI; Id. 7 luglio 2005, n. 265, in *Giur. Cost.*, 2005, pag. 4; Id. 20 giugno 2008, n. 225, *ivi*, 2008, pag. 2528, con nota di MANES, *La pervicace resistenza dei «reati di sospetto»*.

23 RUGA RIVA, *Diritto penale dell’ambiente*, Torino, 2021, pag. 18.



Essendo, ad esempio, il reato di attività di gestione di rifiuti non autorizzata come un illecito di pericolo astratto, la valutazione in ordine all'offesa al bene giuridico protetto deve avvenire al momento della condotta secondo un giudizio prognostico “*ex ante*”, quando deve essere probabile, secondo l’“*id quod plerumque accidit*”, che alla condotta consegua l'evento lesivo. La giurisprudenza di legittimità, inoltre, ritiene irrilevante l'assenza in concreto di una qualsivoglia lesione, successivamente riscontrata, al bene giuridico protetto<sup>24</sup>.

Al contrario, la Corte costituzionale considera necessario guardare all'eventuale offesa cagionata in concreto: lo stadio avanzato di tutela deve trovare un adeguato temperamento nella valorizzazione dell'offensività “in concreto”, attraverso la quale l'interprete, nella verifica della riconducibilità del singolo fatto concreto alla figura astratta di reato, è tenuto ad evitare di sussumere nella fattispecie astratta condotte prive di qualsiasi capacità lesiva<sup>25</sup>.

Sulla base dell'offensività “in concreto”, dunque, non sarà punibile il fatto di reato qualora si verifichi *ex post* che la condotta non abbia prodotto effettivamente un'offesa, nella forma del danno o del pericolo, al bene giuridico tutelato: l'assenza di qualsiasi forma di offesa esclude la riconducibilità della fattispecie concreta al “tipo” disciplinato dalla fattispecie astratta e la sua conseguente punibilità.

In questi casi, il fatto, pur conforme allo schema descritto dalla disposizione, non arreca in concreto alcun pregiudizio all'interesse tutelato: la carenza dell'offesa comporta l'atipicità del fatto (offensività/atipicità). La conformità al tipo e la sussistenza di un'offesa, entrambe proposte in astratto dal legislatore, devono presentarsi in concreto per far sì che il fatto storico possa dirsi tipico.

Diversamente, in alcuni casi, l'offesa risulta presente, ma assumendo una minima entità, può escludere la punibilità<sup>26</sup>. Se il fatto è tipico, ma scarsamente offensivo, l'esiguità dell'offesa comporta in concreto la sua non punibilità (offensività/non punibilità).

Il concetto di “offensività/non punibilità” sta alla base del recente istituto inserito all'art. 131-*bis* cod. pen. dal d.lgs. n. 28 del 2015, il quale prevede una causa di non punibilità consistente nella particolare tenuità del fatto: in relazione ad alcuni reati meno gravi, sono prese in considerazione le modalità della condotta e l'esiguità del danno o del pericolo, valutate ai sensi dell'art. 133, comma 1 cod. pen., le quali, quando il comportamento non sia abituale, giustificano un giudizio di particolare tenuità e, dunque, di esclusione della punibilità.

L'istituto mostra la sua operatività su di un piano differente rispetto all'inoffensività “in concreto” –nella declinazione “offensività/atipicità” –, giacché presuppone un reato perfezionato in tutti i suoi elementi, compresa l'offensività, anche se di consistenza talmente esigua da ritenersi non rilevante ai fini della punibilità. Differentemente, nell'inoffensività in concreto

---

24 Cfr. Cass. Sez. 3, n. 4973 del 18/10/2018., in *Cass. pen.*, 2019, pag. 4070; in senso conforme, v. Sez. 3, n. 19439 del 17/1/2012, Rv. 252908; Sez. 3, n. 6256 del 2/2/2011., in *Cass. pen.*, 2012, pag. 242.

25 Sull'offensività in astratto e l'offensività in concreto, da ultimo, cfr. Cass. Sez. U., n. 12348 del 19/12/2019 (dep. 2020), in *Cass. pen.*, 2020, pag. 2678 ss., con nota di TORIELLO, *L'inatteso revirement delle Sezioni unite sulle piccole coltivazioni “domestiche” di piante da stupefacenti: la sentenza Caruso, tra tipicità ed offensività*. Si veda anche Corte cost., 20 maggio 2016, n. 109, in *Cass. pen.*, 2016, pag. 3192, con osservazioni di APRILE.

26 Sul punto, v. GALLO, *Diritto penale italiano. Appunti di parte generale*, vol. I, Torino, 2020, pag. 559.



(offensività/atipicità) l'offesa manca del tutto e perciò non si esclude la punibilità bensì la tipicità e la sussistenza stessa del reato<sup>27</sup>.

Dunque, l'offensività opera, sul piano astratto, nella configurazione di fattispecie che devono presentare un contenuto lesivo di beni o interessi ritenuti meritevoli di tutela (offensività "in astratto"). Sul piano concreto (offensività "in concreto"), l'offensività può essere: (i) un aspetto interno alla tipicità, per cui se in concreto la condotta è del tutto priva di una portata lesiva al bene giuridico, il fatto non risulta tipico (offensività/atipicità); (ii) un aspetto esterno al fatto tipico, presupponendo un reato perfezionato in tutti i suoi elementi, compresa l'offensività, benché di consistenza talmente minima da ritenersi "irrilevante" ai fini della punibilità per esigenze di sussidiarietà e di deflazione processuale (offensività/ non punibilità)<sup>28</sup>.

Ebbene, al fine dell'accessibilità alla disciplina estintiva ambientale, occorre effettuare una valutazione non sulla base della struttura della fattispecie astratta, bensì in concreto, al fine di verificare preliminarmente se l'attività posta in essere abbia cagionato effettivamente una qualsivoglia offesa (offensività/tipicità) ovvero se il fatto, sebbene tipico, abbia prodotto un danno o pericolo concreto e attuale minimo all'ambiente; il che permetterebbe l'assoggettabilità alla procedura estintiva di cui agli artt. 318-bis e ss. (offensività/non punibilità)<sup>29</sup>.

Sulla base di tali considerazioni si ritiene che, ad esempio, possano escludersi dall'ambito applicativo della nuova disciplina quelle fattispecie di pericolo astratto che in concreto abbiano danneggiato o posto in pericolo il bene ambiente non in modo esiguo e, viceversa, possano farsi rientrare le contravvenzioni di pericolo concreto in cui il pericolo non sia anche attuale<sup>30</sup>.

Se poi i fatti integranti le contravvenzioni ambientali hanno prodotto nel caso concreto un danno, questo non può identificarsi con il "danno ambientale" di cui all'art. 300 T.U.A., come affermato dalla recente giurisprudenza di legittimità. Invero, il concetto di danno, cui fa riferimento l'art. 318-bis, non si identifica con il "danno ambientale" di cui all'art. 300 dello stesso decreto, giacché quest'ultimo ha natura molto più ampia, desumibile dalla stessa definizione legislativa: è danno ambientale "qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima"<sup>31</sup>. Tale elemento, infatti, ben può

---

27 Cass. Sez. U, n. 13681 del 6/4/2016., Tushaj, in *Cass. pen.*, 2017, pag. 622, con nota di CATERINI, *Inoffensività e tenuità del fatto nella recente giurisprudenza delle Sezioni unite*; in *Dir. pen. proc.*, 2016, pag. 894 ss., con nota di AMARELLI, *Le Sezioni Unite estendono l'ambito di operatività dell'art. 131 bis cod. pen. ai reati con soglie di punibilità*.

28 Cfr. GAMBARDELLA, *Lo "splendido isolamento". Ai reati di competenza del giudice di pace non si applica l'art. 131-bis cod. pen.*, in *Cass. pen.*, 2018, pag. 489 ss.; AMARELLI, *Particolare tenuità del fatto ed offensività: similitudini apparenti e differenze sostanziali*, in AA. VV., *Politica criminale e cultura giuspenalistica. Scritti in onore di Sergio Moccia*, a cura di Cavaliere – Longobardo – Masarone – Schiaffo – Sessa, Napoli, 2017, pag. 402 ss.

29 Si è sottolineato che il ricorso a parametri di offensività in astratto appare in una certa misura ultroneo nel quadro della nuova disciplina. Cfr. DI LANDRO, *La funzione ripristinatoria del diritto penale ambientale. La bonifica ed il ripristino ambientale. Uno studio de iure condito e de iure condendo*, Torino, 2020, pag. 76.

30 Così RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015, pag. 76; pag. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente. I reati e le sanzioni; il sistema delle responsabilità; le indagini, il processo e la difesa*, Milano, 2015, pag. 834 ss.

31 Cfr. Sez. 3, n. 25528/21, cit.



coincidere anche con l'evento del delitto di inquinamento ambientale di cui all'art. 452-*bis* cod. pen. (compromissione o deterioramento significativi e misurabili delle acque o dell'aria o di porzioni estese di suolo o sottosuolo, di un ecosistema e della biodiversità) o, in caso di irreversibilità, con l'evento del delitto di disastro ambientale previsto all'art. 452-*quater* cod. pen. (alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema (n. 1); alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali (n. 2))<sup>32</sup>.

Le condotte ammissibili alla procedura estintiva sono diverse e meno gravi rispetto a quelle che creano un danno ambientale o una minaccia imminente previste, rispettivamente, dagli artt. 300 e 302, comma 7, T.U.A., che si riferiscono a specie ed habitat naturali protetti, acque e terreno e per le quali, inoltre, è previsto un autonomo sistema di prevenzione, di riparazione e ripristino<sup>33</sup>, incompatibile con quello di cui alla parte VI-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006<sup>34</sup>; con la conseguenza che le due definizioni di “danno” non coincidono tra loro.

Il passaggio dall'offensività in astratto *ex ante* all'offensività in concreto *ex post*, a sua volta costituita - come visto - dall'offensività/tipicità e dall'offensività/non punibilità, è visto con favore, perché flessibilizza il meccanismo di gestione e controllo del diritto penale ambientale di parte complementare, caratterizzato precipuamente da fattispecie di pericolo astratto, e lo porta ad equilibrio con le disposizioni codicistiche che tutelano le compromissioni più dannose all'ambiente<sup>35</sup>.

## **5. Il danno o il pericolo che consentono l'accesso alla procedura: la necessità di una lettura sistematica.**

Il requisito dell'assenza del danno o del pericolo concreto e attuale che permette l'accesso

---

32 Sembra, invece, che l'elemento del danno ambientale disciplinato dal Testo unico dell'Ambiente non possa coincidere con la definizione codicistica di disastro ambientale di cui al n. 3) dell'art. 452-*quater* cod. pen. (offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo), poiché quest'ultima ipotesi tutela altresì il bene giuridico dell'incolumità pubblica.

33 Il d.lgs. n. 152 del 2006 ha configurato un doppio binario procedimentale, di natura amministrativa, di reazione agli eventi causativi un danno ambientale: (i) un procedimento disciplinato dalle norme in materia di bonifiche dei siti contaminati (artt. 239 e ss.); (ii) un procedimento concernente la prevenzione e la riparazione dei danni all'ambiente (artt. 298-*bis* e ss.). Si veda sul punto, pag. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2021, pag. 320 ss.; in generale cfr. GIRACCA, *Danno ambientale*, in FERRARA-SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente, Tomo I: Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, a cura di Ferrara- Gallo, Milano, 2014, pag. 571 ss. Si veda anche RUGA RIVA, *Bonifica e ripristino nel diritto penale ambientale. Il ruolo delle condotte riparatorie nelle dinamiche della punibilità e la natura degli obblighi ripristinatori*, in AA.VV., *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, a cura di Paliero-Viganò- Basile- Gatta, Tomo II, Milano, 2018, pag. 723 ss.

34 FIMIANI, *Gli aspetti problematici nel sistema di estinzione dei reati ambientali previsto dal titolo VI-bis del T.U.A.*, in questa rivista n. 4\2019, pag. 27 ss.

35 Si veda anche FRANZIN, *Ipotesi di non punibilità “condizionata” tra “vecchio” e “nuovo” diritto penale dell'ambiente*, in *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, diretto da Cornacchia-Pisani, Bologna, 2018, pag. 325.



alla procedura estintiva ambientale sembra operare, dunque, sul piano dell'offensività/non punibilità.

Se si considerasse, invero, che il fatto integrante la contravvenzione ambientale non abbia cagionato alcuna offesa, nella forma del danno o del pericolo, al bene giuridico tutelato, si dovrebbe concludere per l'atipicità del fatto in virtù dell'assenza di offensività.

Si ritiene, invece, che anche i fatti che abbiano causato un danno o un pericolo, purché di esigua entità, possano far sì che il contravventore acceda alla procedura prescrittivo-estintiva.

Conferma di ciò è desumibile da due fattori intrasistemici: 1) dalla natura stessa della procedura estintiva; 2) dagli artt. 318-*ter*, comma 3 e 318-*septies*, comma 3 della parte VI *bis* del T.U. dell'Ambiente.

Quanto alla natura giuridica dell'istituto in esame, appare ormai superato del tutto l'orientamento che qualificava l'affine procedura in materia di sicurezza sul lavoro come "condizione di procedibilità atipica o speciale"<sup>36</sup>, per cui l'inadempimento della prescrizione portava all'impossibilità di esercitare l'azione penale. Invero, come visto, la giurisprudenza è concorde nel ritenere l'esercizio dell'azione penale non precluso dal mancato accesso al meccanismo estintivo, in quanto procedimento non obbligatorio.

Più che altro, il tenore letterale dell'art. 318-*septies* del d.lgs. n. 152 del 2006 rubricato "estinzione del reato" - che subordina l'estinzione del reato all'adempimento della prescrizione e al pagamento della somma di denaro - fa propendere per l'inquadramento della procedura nella categoria delle cause di estinzione del reato, strutturalmente simile all'oblazione anche se, a differenza di quest'ultima, opera solo nella fase delle indagini preliminari<sup>37</sup>.

È bene evidenziare che parte della dottrina distingue le cause di estinzione dalla cause di non punibilità sopravvenute: invero, le prime incidono sulla punibilità per ragioni estranee o contrastanti con la tutela del bene giuridico protetto dalla norma (si veda ad esempio, l'amnistia o la prescrizione del reato); le seconde, invece, escludono la punibilità per ragioni di tutela al bene giuridico, essendo volte ad evitare che il pericolo realizzato sfoci nella lesione ovvero al ripristino dello *status quo antea* o ad eliminare gli effetti ulteriormente lesivi del fatto realizzato<sup>38</sup>.

Benché qualificata dalla disposizione come causa di estinzione del reato, dunque, la procedura estintiva di cui agli artt. 318-*bis* e ss. integra propriamente una causa sopravvenuta di non punibilità<sup>39</sup>. La natura di causa di non punibilità sopravvenuta appare, infatti, evidente, poiché

36 Cfr. GAITO, (voce) *Procedibilità*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, 1986, pag. 813 ss.

37 MARINUCCI-DOLCINI-GATTA, *Manuale di diritto penale*, Milano, 2021, pag. 510.

38 Sul punto, MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, 2020, pag. 876. In tal senso, v. VASSALLI, voce *Cause di non punibilità*, in *Enc. dir.*, Milano, VI, 1969, pag. 610; MARINUCCI-DOLCINI-GATTA, *Manuale di diritto penale*, cit., pag. 484 e ss. *Contra*, DONINI, *Alla ricerca di un disegno. Scritti sulle riforme penali in Italia*, Padova, 2003, pag. 348-349, il quale fa rientrare le cause di estinzione all'interno delle ipotesi di non punibilità sopravvenuta. Cfr. VENEZIANI, *La punibilità. Le conseguenze giuridiche del reato*, in *Trattato di diritto penale*, diretto da Grosso-Padovani-Pagliaro, Parte generale, tomo II, Milano, 2014, pag. 303, secondo il quale, al di là delle etichette dogmatiche, il fulcro essenziale risiede nell'individuazione delle conseguenze giuridiche che discendono dalla singola causa, che sia estintiva o di non punibilità sopravvenuta, in base alla disciplina applicabile.

39 È stata anche qualificata come causa di non punibilità sopravvenuta a "formazione progressiva" e anomala: invero,



privilegia il ripristino della legalità rispetto alle istanze repressivo-punitiva, in un'ottica pragmatica e utilitaristica, volta a reintegrare l'offesa attraverso un "ravvedimento operoso", con la finalità precipua di deflazione processuale<sup>40</sup>. La finalità meramente deflattiva si accompagna alla *ratio* dell'intera procedura consistente nell'eliminazione delle situazioni di rischio e nel ripristino delle componenti ambientali offese dalle condotte illecite.

Così intesa, la riforma del legislatore del 2015 - che, da un lato, esclude la punibilità di chi commette una contravvenzione ambientale di minore rilievo e, dall'altro, inasprisce la materia, introducendo i delitti ambientali nel codice penale - appare convergere verso il medesimo scopo politico-criminale: in relazione alle contravvenzioni, imponendo prescrizioni volte alla reintegrazione dell'offesa; in relazione ai delitti, minacciando il delitto di omesso ripristino e incentivando la remissione in pristino per evitare la confisca<sup>41</sup>.

La tutela *ex post* del bene giuridico ambiente, dunque, appare la *ratio* della procedura prescrittiva ambientale volta alla reintegrazione dell'offesa da parte del contravventore<sup>42</sup>: il fatto è tipico, anti-giuridico e colpevole<sup>43</sup> ma una condotta successiva di segno opposto - e idonea ad impedire ulteriori conseguenze offensive - premia l'autore del reato con la non punibilità<sup>44</sup>. La tradizionale sequenza reato-punibilità risulta spezzata dall'irrompere di fattori successivi alla commissione del fatto che rendono inopportuna l'applicazione della pena.

La previsione di cause di non punibilità sopravvenuta rappresenta uno strumento necessario in presenza della scelta politico-criminale di costruzione degli illeciti in reati di pericolo astratto, giacché consente di differenziare le condotte di lesione dei beni sostanziali e le condotte non dannose per il bene, laddove vi sia una contro-condotta che elimina gli effetti della condotta anti-giuridica<sup>45</sup>.

Per quanto riguarda il secondo fattore menzionato, sebbene le contravvenzioni causative di un danno o di un pericolo all'ambiente siano escluse dal procedimento ai sensi dell'art. 318-bis, il

---

l'effetto premiale riguarda anche il congelamento della vicenda processuale e l'estinzione dipende dal pagamento di una somma di denaro in via amministrativa (MARTUFI, *La "diversione" ambientale tra esigenze deflattive e nuove tensioni sistemiche*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, pag. 297).

40 Sul punto, con riferimento all'analoga disciplina in materia di sicurezza sul lavoro, cfr. PADOVANI, *Il nuovo volto del diritto penale del lavoro*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1996, pag. 1168; FONDAROLI, *Illecito penale e riparazione del danno*, Milano, 1999, pag. 529 ss.; GARGANI, *Criteri di definizione degli illeciti in materia di sicurezza e salute sul lavoro*, in DEIDDA- GARGANI (a cura di), *Reati contro la salute e la dignità del lavoratore*, Torino, 2012, pag. 376; PARMIGGIANI, *Estinzione delle contravvenzioni in materia di lavoro e prescrizione obbligatoria*, in CADOPPI-CANESTRARI- MANNA- PAPA, *Trattato di diritto penale, Legislazione penale speciale, Diritto penale del lavoro*, Torino, 2015, pag. 718 ss. Ritiene evidente la logica riparatorio-premiale e lo scopo di deflazione processuale BLAIOTTA, *Diritto penale del lavoro*, Torino, 2020, pag. 123.

41 Così RUGA RIVA, *Sub Art. 318-bis T.U. Ambientale*, in *Codice penale commentato*, diretto da Dolcini e Gatta, tomo IV (Artt. 650-734 bis; leggi complementari), Padova, 2021, 2310.

42 DOVA, *Pena prescrittiva e condotta reintegratoria*, Torino, 2017, pag. 94; POMES, *Procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali e funzione ripristinatoria del diritto penale*, in questa rivista, n.4, 2019, pag. 65.

43 DI MARTINO, *La sequenza infranta. Profili della dissociazione tra reato e pena*, Milano, 1998, pag. 222; 274 ss.; DONINI, *Teoria del reato. Una introduzione*, Padova, 1996, pag. 408 ss.

44 Si veda la ricostruzione di MARINUCCI-DOLCINI, *Corso di diritto penale, 1. Le fonti*, Milano, 1999, pag. 506.

45 COCCO, *La punibilità quarto elemento del reato*, Padova, 2017, pag. 89.



legislatore ha previsto ipotesi in cui la presenza di un danno o di un pericolo consentono comunque l'accesso alla procedura estintiva.

Si tratta delle disposizioni di cui al comma 3 dell'art. 318-ter per il quale «con la prescrizione l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose» e il comma 3 dell'art. 318-septies, il quale, ricalcando l'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 758 del 1994, stabilisce che «l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza sono valutati ai fini dell'applicazione dell'art. 162-bis del codice penale».

In senso critico si è evidenziato che se il danno o il pericolo è stato cagionato, dovrebbero essere integrate le nuove fattispecie criminose del codice, costruite proprio su un evento dannoso o pericoloso<sup>46</sup>, altrimenti si dovrebbe concludere che l'art. 318-septies, il quale menziona l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose con modalità diverse come presupposto per l'applicazione dell'oblazione speciale, sarebbe del tutto contraddittorio o addirittura inutile perché, prevedendo lo stesso requisito ostativo di cui all'art. 318-bis, non si potrebbe neppure impartire una prescrizione<sup>47</sup>.

Tale impasse risiede nel fatto che il legislatore del 2015 ha copiato pedissequamente gli artt. 20, comma 3 e 24, comma 3, del d. lgs. n. 758 del 1994, non accorgendosi che, nell'ambito della sicurezza sul lavoro, non è stato previsto il requisito della causazione del danno o pericolo ostativo all'impartizione della prescrizione.

Le disposizioni di cui agli artt. 318-ter, comma 3 e 318-septies, comma 3, così congegnate all'interno del sistema ambientale non possiedono una loro logica coerenza rispetto alla preclusione contenuta all'art. 318-bis, a meno che: (i) nell'art. 318-ter, comma 3, non si valorizzi l'avverbio “potenzialmente” che qualifica l'aggettivo “pericolose”: l'avverbio contrassegna, invero, uno stato che non è ancora di pericolo effettivo, ma che ha la possibilità di evolvere in una situazione di concreto pericolo per l'ambiente. Così interpretata, la disposizione può essere applicata in tutti quei casi in cui manca il pericolo attuale e concreto di danno per le risorse ambientali, e, al tempo stesso, possono essere imposte dall'organo di vigilanza le misure urgenti per impedire l'aggravamento della situazione<sup>48</sup>; (ii) all'art. 318-septies, comma 3, non si legga il sostantivo “conseguenze” con il termine “situazioni” dannose o pericolose, eliminate in modo diverso da quello indicato dall'organo di vigilanza, circoscrivendo così la possibilità di applicazione dell'oblazione speciale a quei casi in cui una qualche compromissione ambientale possa derivare dal protrarsi dello *status quo* e non sia un effetto diretto della condotta del contravventore.

---

46 DE SANTIS, *Il nuovo volto del diritto penale dell'ambiente*, Roma, 2017, pag. 60 ss.

47 Si vedano, AMENDOLA, *Il diritto penale dell'ambiente*, cit., pag. 370 ss.; 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 questa rivista, n. 2\2019, pag. 12 ss.

48 PAONE, *Dopo tre anni dall'entrata in vigore della l. n. 68/2015*, cit., pag. 12 ss.; nello stesso senso, cfr. DI LANDRO, *La funzione ripristinatoria del diritto penale ambientale. La bonifica ed il ripristino ambientale. Uno studio de iure condito e de iure condendo*, Torino, 2020, pag. 79.



Ed allora, prediligendo una interpretazione sistematica che legga in modo coordinato e coerente - all'interno del sistema ambientale - la preclusione contenuta all'art. 318-*bis* e le disposizioni di cui agli artt. 318-*ter*, comma 3 e 318-*septies*, comma 3, si deve ritenere che la procedura estintiva operi sul piano dell'inoffensività in concreto (offensività/non punibilità): essa presuppone un fatto tipico, antigiuridico, colpevole e anche offensivo, ma l'autore non viene punito perché, adempiendo alle prescrizioni imposte per impedire l'aggravamento del danno o del pericolo e pagando la somma di denaro prevista, ha posto in essere una condotta tale da reintegrare *ex post* il bene offeso.

Anche le condotte che possono causare situazioni dannose o pericolose di minore gravità alle risorse ambientali o di pericolo non imminente non sono precluse all'accesso della procedura estintiva e, pertanto, possono risultare non punibili in concreto, proprio in ragione: (i) della natura di causa di non punibilità sopravvenuta della procedura estintiva, la quale è finalizzata - a fronte dell'adempimento della prescrizione e del pagamento di un quarto del massimo dell'ammenda - ad impedire ulteriori effetti offensivi; (ii) della previsione degli artt. 318-*ter* e 318-*septies*, commi 3, i quali, secondo una lettura sistematica, permettono l'accesso alla procedura estintiva anche se il danno o il pericolo, pur se di esigua entità, si è prodotto.

Infine, appare utile evidenziare che la giurisprudenza di legittimità applica la procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale anche alle condotte esaurite, cioè a quelle prive di conseguenze dannose o pericolose per cui risulti inutile o impossibile impartire prescrizioni al contravventore<sup>49</sup>. Ciò implica, *a fortiori*, che la disciplina prescrittivo-estintiva possa essere applicata anche alle ipotesi in cui la condotta non è esaurita, ma ha realizzato un'offesa di lieve entità.

In conclusione, la valutazione del requisito della causazione del danno o del pericolo concreto e attuale ostativo alla procedura estintiva ambientale deve avvenire "in concreto", secondo una lettura sistematica che permetta l'accesso a tale procedura anche al contravventore che abbia causato un danno o un pericolo di lieve entità alle risorse ambientali, urbanistiche e paesaggistiche ovvero a quello la cui condotta possa portare al protrarsi di situazioni pericolose per l'ambiente.

## **6. La gradualità dell'offensività/non punibilità nelle contravvenzioni ambientali.**

In definitiva, il traguardo ultimo della non punibilità per chi commette una contravvenzione del Testo Unico dell'Ambiente può essere raggiunto mediante diversi percorsi, tra loro non coordinati e fondati sia sulla graduabilità dell'offesa sia sulla relazione tra istituti: i) nessun danno o pericolo all'ambiente (art. 318-*bis* ss. T.U.A.) ovvero danno o pericolo di minima entità (artt. 318-*ter*, comma 3 e 318-*septies*, comma 3); ii) offesa tenue all'ambiente (art. 131-*bis* cod. pen.); iii) eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione (art. 162-*bis* cod.

---

<sup>49</sup> Cfr. Sez. 3 n. 36405/2019, cit.



pen.)<sup>50</sup>.

In primo luogo, la procedura *ex art. 318-bis* e ss. T.U.A. estingue la contravvenzione, già nella fase delle indagini preliminari e in alcuni casi in dibattimento, mediante il pagamento di una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda se non è stato cagionato alcun danno o pericolo concreto ed attuale alle risorse ambientali, urbanistiche e paesaggistiche ovvero anche in presenza di situazioni di danno o pericolo esigui o di prosecuzione di attività potenzialmente pericolose.

In secondo luogo, se l'offesa è esigua può operare, in qualsiasi fase del procedimento penale, la generale causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto prevista all'art. 131-*bis* cod. pen. Tale istituto, come visto, esclude la punibilità del reato, senza la richiesta di alcun pagamento, qualora, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento non è abituale (e in presenza di altri requisiti previsti dalla disposizione)<sup>51</sup>.

I rapporti tra l'istituto della particolare tenuità del fatto e la causa estintiva ambientale, in realtà, sembrano più controversi, trovandosi le due cause di non punibilità in una relazione normativa di "interferenza", dal momento che hanno un nucleo comune costituito dall'esiguità dell'offesa, ma ciascuna di esse ha altresì elementi distinti rispetto all'altra, che li connotano anche in senso sfavorevole: nell'un caso (art. 318-*bis* ss. T.U.A.) si tratta di una causa di non punibilità proceduralizzata per cui è richiesto il pagamento di una somma di denaro, seppur in forma ridotta; nell'altro caso (art. 131-*bis* cod. pen.), la causa opera nel rispetto di una serie di requisiti senza l'obbligo di pagamento di nessuna sanzione, ma permane quale conseguenza sfavorevole per il contravventore l'iscrizione al casellario giudiziale<sup>52</sup>.

Infine, ultimo itinerario che conduce alla non punibilità è rappresentato dall'oblazione speciale di cui all'art. 162-*bis* cod. pen., la quale permette l'estinzione della contravvenzione attraverso il pagamento della metà del massimo dell'ammenda, se non permangono conseguenze dannose o pericolose del reato eliminabili dal contravventore.

---

50 Sul punto, si vedano anche AMENDOLA, *Il diritto penale dell'ambiente*, cit., pag. 369 ss.; DI LANDRO, *La funzione ripristinatoria del diritto penale ambientale*, cit., pag. 79 ss. In generale, sui rapporti tra il procedimento in esame e la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto *ex art. 131-bis* cod. pen., cfr. CATERINI, *Le implicazioni sistematiche della nuova causa di estinzione delle contravvenzioni del Testo Unico dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2016, pag. 591 ss. Per FIMIANI, cit., pag. 7 ss., in astratto il confine tra i due istituti sembra agevole: alla procedura estintiva ambientale può ricorrersi solo laddove non sia riconoscibile e applicabile la causa di non punibilità *ex art. 131-bis* cod. pen. (la quale escluderebbe l'antigiuridicità sotto il profilo penale), mentre l'applicazione concreta è rimessa ad una valutazione caso per caso con una sorta di delega in bianco.

51 Sull'applicazione della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. ai reati ambientali, v. RAMACCI, *Note in tema di non punibilità per particolare tenuità del fatto e reati ambientali*, in *lexambiente.it*, 30 marzo 2015.

52 Il provvedimento di archiviazione per particolare tenuità del fatto *ex art. 131-bis* cod. pen. deve essere iscritto nel casellario giudiziale, ferma restando la non menzione nei certificati rilasciati a richiesta dell'interessato, del datore di lavoro e della pubblica amministrazione (cfr. Cass. Sez. U, n. 38954 del 30/5/2019, in *Cass. pen.*, 2020, pag. 524, con nota di IPPEDICO, *Archiviazione per tenuità del fatto e casellario giudiziale*).



## 7. Rapporti tra il nuovo meccanismo di estinzione ambientale e la responsabilità da reato dell'ente ex d.lgs. n. 231 del 2001.

La responsabilità delle persone giuridiche da reato ambientale è stata prevista in tempi più recenti rispetto all'introduzione nel nostro ordinamento del d.lgs. n. 231/2001 sulla disciplina generale della responsabilità "amministrativa" degli enti.

Solo con il d.lgs. n. 121/2011 sono stati inseriti i reati ambientali nel catalogo dei reati-presupposto all'art. 25-*undecies* del d.lgs. 231 del 2001, il quale prevede l'applicazione all'ente di sanzioni pecuniarie nel caso di commissione del reato di superamento dei valori limite di emissione, di numerosi reati in materia di gestione abusiva di rifiuti e di inquinamento idrico; nonché, a partire dalla l. n. 68 del 2015, dei delitti di inquinamento e disastro ambientale, anche colposi, dei delitti associativi aggravati e di traffico e abbandono di materiali ad alta radioattività<sup>53</sup>.

La realtà criminologica ci mostra, invero, come i più gravi pericoli e danni per l'ambiente provengono oggi dall'attività d'impresa: basti pensare ai procedimenti penali in materia ambientale che hanno coinvolto Porto Marghera, Eternit, Tirreno Power, Ilva ecc.<sup>54</sup>.

Se è vero che anche la persona giuridica può ormai rispondere dei reati ambientali commessi nel suo interesse o vantaggio dal soggetto apicale o sottoposto, è necessario chiedersi se essa possa beneficiare altresì dei meccanismi premiali previsti dall'ordinamento in favore delle persone fisiche, tra cui il nuovo meccanismo estintivo inserito dalla l. 68 del 2015 nella parte VI *bis* del Testo unico dell'Ambiente<sup>55</sup>.

Balza subito alla vista la mancata introduzione di un coordinamento con la disciplina della responsabilità degli enti. È necessario, dunque, verificare se l'effetto estintivo della procedura ex art. 318-*bis* e ss. T.U.A. si produca solo in relazione al reato ambientale commesso dalla persona fisica o anche in relazione all'illecito commesso dall'ente collettivo, ovvero ad entrambi.

Quanto alla responsabilità della persona fisica autrice della contravvenzione ambientale, è senza dubbio prospettabile che essa possa beneficiare del meccanismo premiale sia nel caso in cui adempia personalmente sia nel caso in cui sia l'ente ad adempiere, senza che il soggetto individuale abbia attuato alcun comportamento per "guadagnarsi" la non punibilità sopravvenuta<sup>56</sup>.

È stato evidenziato, tuttavia, che è l'ente di regola a poter realizzare il "comportamento osservante", dal momento che i suoi organi di governo e di gestione sono gli unici in grado di assumere le decisioni necessarie ad adeguare l'impresa alle prescrizioni impartite e a provvedere al

---

53 In argomento si vedano, A. SCARCELLA, *I reati ambientali*, in Lattanzi-Severino (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti*, Vol. I, Torino, 2020, pag. 561 ss.; RAIMONDO, *La responsabilità degli enti per i delitti e le contravvenzioni ambientali: Godot è arrivato?*, in *Dir. pen. cont.*, 7 novembre 2016.

54 Cfr. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., pag. 76 ss.

55 Sulle misure premiali in materia ambientale, si veda F. MAZZACUVA, *L'ente premiato. Il diritto punitivo nell'era delle negoziazioni: l'esperienza angloamericana e le prospettive di riforma*, Torino, 2020, pag. 259 ss.

56 In giurisprudenza, è stato riconosciuto il carattere oggettivo del meccanismo estintivo, sicché l'adempimento delle prescrizioni e del pagamento produce effetto nei confronti di tutti i soggetti coinvolti, anche quando il versamento sia compiuto dal legale rappresentante dell'ente a fronte di illecito commesso da un amministratore o da un dipendente (Cass. Sez. 3, n. 29238 del 17/2/2017, Rv. 270148).



pagamento, a seguito della violazione contravvenzionale<sup>57</sup>.

È possibile allora estendere la causa estintiva ambientale riconosciuta in favore della persona fisica anche all'ente collettivo?

È noto che - ai sensi dell'art. 8, comma 1 del d.lgs. n. 231 del 2001 - la responsabilità "amministrativa" della persona giuridica sussiste anche quando il reato- presupposto si estingue per una causa diversa dall'amnistia (c.d. autonomia della responsabilità dell'ente)<sup>58</sup>.

Proprio l'operatività dell'art. 8 del d.lgs. n. 231 cit. ha portato, in tempi recenti, alla questione interpretativa sull'estensione o meno all'ente della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., laddove alla persona fisica responsabile del reato presupposto venga riconosciuta la particolare tenuità del fatto<sup>59</sup>.

Secondo una prima soluzione, essendo la non punibilità per particolare tenuità del fatto istituito diverso dalla causa di estinzione del reato, si sarebbe al di fuori del campo di applicazione dell'art. 8 d.lgs. 231 cit. e, di conseguenza, la responsabilità da reato dell'ente non sopravviverebbe a seguito della declaratoria di non punibilità *ex art.* 131-*bis* cod. pen.<sup>60</sup>.

Altra opinione, accolta dalla giurisprudenza di legittimità, ritiene che, in caso di applicazione della particolare tenuità del fatto nei confronti della persona fisica responsabile della commissione del reato, si debba comunque procedere all'accertamento autonomo della responsabilità amministrativa della persona giuridica nel cui interesse e nel cui vantaggio il reato fu commesso<sup>61</sup>.

Seguendo l'interpretazione dominante in giurisprudenza, allora, anche l'applicazione della disposizione dell'art. 318-*septies* T.U.A. - intesa, come visto, quale causa di non punibilità sopravvenuta ovvero causa di estinzione del reato- all'autore del reato presupposto, lascerebbe sussistere la responsabilità "amministrativa" della persona giuridica.

Tuttavia, a differenza della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* cod. pen., la quale presenta requisiti sia oggettivi che soggettivi (modalità della condotta, grado della colpa e intensità del dolo, non abitualità del comportamento), la nuova procedura che porta all'estinzione della contravvenzione ambientale prevede, ai fini della sua operatività, unicamente profili oggettivi, e per

---

57 Si vedano le osservazioni di PALAZZO, *I nuovi reati ambientali. Tra responsabilità degli individui e responsabilità dell'ente*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, pag. 333 ss.

58 Sui profili critici dell'autonomia della responsabilità dell'ente cfr. ALESSANDRI-SEMINARA, *Diritto penale commerciale*, vol. I, Torino, 2018, pag. 121 ss.

59 Sul riconoscimento della causa di non punibilità *ex art.* 131-*bis* cod. pen. al reato-presupposto, cfr. GAMBARDELLA, *Condotte economiche e responsabilità penale*, Torino, 2020, pag. 96 ss.; N. MAZZACUVA-AMATI, *Diritto penale dell'economia*, Padova, 2020, pag. 42 ss.

60 In dottrina, cfr. MACRÍ, *Le sanzioni applicabili alle persone giuridiche*, in CADOPPI- CANESTRARI- MANNA - PAPA, *Diritto penale dell'economia*, II, Torino, 2019, 3071 ss.

61 Sez. III, 17 novembre 2017, n. 9072/18, in *Dir. pen. cont.*, 2018, pag. 157 ss., con nota di CIRILLO, *L'estensione della particolare tenuità del fatto agli enti al vaglio della Cassazione*. Fattispecie in tema di proscioglimento degli amministratori di una società per particolare tenuità del fatto *ex art.* 131-*bis* cod. pen. del reato di attività di gestione di rifiuti non autorizzata. Sul tema si veda, da ultimo, GAMBARDELLA, *I riflessi della nuova disciplina dell'improcedibilità (art. 344-*bis* cod. proc. pen.) nel sistema della responsabilità da reato degli enti*, in *Cass. pen.*, 2022, pag. 313.



ciò tali soddisfabili anche dall'ente.

Ne sortirebbe, dunque, un paradosso laddove l'adempimento delle prescrizioni e il pagamento siano compiuti dall'ente, spesso unico soggetto in grado di provvedervi efficacemente, giacché l'effetto estintivo si produrrebbe solo a favore del soggetto individuale, diverso quindi da colui che ha effettivamente osservato gli ordini impartiti<sup>62</sup>.

Per evitare questa possibile distorsione - che fa sussistere in ogni caso la responsabilità dell'ente anche allorché lo stesso abbia contribuito in modo decisivo all'estinzione del reato-presupposto - è stata proposta una peculiare interpretazione dell'art. 8 del d.lgs. n. 231 del 2001, che circoscriva il principio di autonomia unicamente ai meri fatti oggettivi come il trascorrere del tempo ai fini della prescrizione ovvero ai comportamenti propri della persona fisica<sup>63</sup>. Nell'ipotesi di adempimento e pagamento dell'ente, l'autonomia della responsabilità in presenza di una causa estintiva verrebbe meno, in deroga alla disciplina di cui all'art. 8 d.lgs. 231/2001; e dunque la persona giuridica non risponderebbe dell'illecito amministrativo.

Profilo diverso da quello enunciato, ossia la possibile estensione degli istituti "premiali" applicati all'individuo anche alle persone giuridiche, è quello concernente la diretta applicabilità delle cause di esclusione della punibilità all'ente, indipendentemente dalle sorti della persona fisica (quando, ad esempio, l'autore del reato non è stato identificato o non è imputabile).

In relazione al rapporto tra l'art. 131-*bis* cod. pen. e la responsabilità da reato degli enti, la giurisprudenza di legittimità ha, di recente, negato la diretta applicabilità della causa di esclusione della punibilità per la particolare tenuità del fatto alla responsabilità amministrativa dell'ente, in ragione della differenza esistente tra i due tipi di responsabilità e della natura autonoma della responsabilità dell'ente rispetto a quella penale della persona fisica che ponga in essere il reato presupposto<sup>64</sup>.

In quest'ottica, dunque, nell'ipotesi ad esempio di mancata identificazione dell'autore, l'impresa non potrebbe beneficiare direttamente della procedura estintiva ambientale, pur nel caso di adempimento delle prescrizioni e di pagamento della somma prevista, in quanto la causa estintiva di cui all'art. 318-*septies* T.U.A. opera unicamente per le persone fisiche.

Un tale esito sembra, tuttavia, non raccordarsi con l'obiettivo centrale della riforma, ossia il ripristino delle condizioni ambientali offese dai fatti illeciti attraverso una contra-condotta riparatoria, con la principale finalità di deflazione processuale. L'esclusione dell'ente dall'accesso della misura "premiale" non ha sicuramente l'effetto di incentivarlo a porre in essere opere di reintegrazione dell'offesa al bene ambiente, non ricevendo nulla in cambio dalla condotta "ripristinatoria"<sup>65</sup>.

---

62 Sul punto cfr. anche PELISSERO, *Il principio di autonomia della responsabilità dell'ente*, in Lattanzi-Severino (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti*, Vol. I, Torino, 2020, pag. 158.

63 Così, PALAZZO, *I nuovi reati ambientali*, cit. pag. 334.

64 Cfr. Cass. Sez. 3, n. 1420 del 10/07/2019 (dep. 2020) Rv. 277722; in senso conforme, Sez. 3, n. 11518 del 23/1/2019, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, pag. 280, con nota di MOSSA VERRE, *Le cause di esclusione della punibilità nel sistema della responsabilità degli enti: il caso della particolare tenuità del fatto*.

65 Tra le misure premiali adottabili all'ente è stata proposta la "diversion" di origine anglosassone. Cfr. SEVERINO,



La disciplina sulla responsabilità amministrativa degli enti, invece, prevede già dei benefici premiali fondati proprio sulla riparazione dell'offesa: l'art. 12, comma 2, lett. a) contempla una riduzione della sanzione pecuniaria in caso di risarcimento del danno ed eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato e l'art. 17 rende non applicabili le sanzioni interdittive, se sono state rispettate le medesime condizioni<sup>66</sup>. Si tratterebbe, dunque, solamente di estendere la "vocazione premiale" della normativa contenuta nel d.lgs. n. 231/2001 anche ad altri istituti.

## 8. L'esigenza riparativo-deflattiva e il rischio di monetizzazione del bene ambiente.

La disciplina della tenuità del fatto e la procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali hanno il merito di "depenalizzare in concreto" fatti di esiguo impatto offensivo all'ambiente, con finalità connesse ai principi di proporzione e di *extrema ratio*, in un'ottica anche di deflazione e razionalizzazione processuale. Si valorizza la valutazione in concreto del fatto storico per come è avvenuto nella realtà, considerando e ponderando l'equilibrio tra il disvalore del fatto e il bisogno di pena<sup>67</sup>.

In più, a differenza dell'istituto di cui all'art. 131-bis cod. pen., l'attuale disciplina degli artt. 318-bis ss. T.U.A. presenta l'ulteriore vantaggio di condizionare l'esclusione della punibilità a forme di reintegrazione dell'offesa all'ambiente<sup>68</sup>.

La logica riparativa e premiale muove proprio dall'assunto che l'essenza delle contravvenzioni risiede nella prevenzione di comportamenti illeciti. Essendo la repressione una sconfitta della logica preventiva, la neutralizzazione o la riduzione al minimo dell'offesa realizzata dalla condotta diventa lo scopo principale della riparazione *ex post*, attraverso l'adempimento delle prescrizioni e il pagamento della sanzione in misura ridotta<sup>69</sup>.

La molteplicità e la varietà di cause di non punibilità per condotte riparatorie sopravvenute denota proprio la strada intrapresa dalla politica criminale contemporanea: sempre più orientata a considerare la riparazione come sostitutiva della pena, e non solo in attenuazione della stessa<sup>70</sup>.

*La responsabilità dell'ente ex d.lgs. n. 231 del 2001: profili sanzionatori e logiche premiali*, in PALIERO- VIGANÓ-BASILE -GATTA, *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Tomo II, Milano, 2018, pag. 1122; MARTUFI, *opag. cit.*, 302 ss. Per una panoramica sulla prospettiva rimediata e negoziale del diritto penale ambientale nei sistemi anglosassoni, cfr. DI LANDRO, *La funzione ripristinatoria del diritto penale ambientale*, cit., pag. 87 ss.

66 MAZZACUVA, *L'ente premiato*, cit., pag. 278 ss.

67 Per evitare quello che è stato definito "il diritto penale totale", cfr. SGUBBI, *Il diritto penale totale. Punire senza legge, senza verità, senza colpa. Venti tesi*, Bologna, 2019. Di recente, sulla ricerca di un equilibrio razionale e ponderato tra sanzione e reato, si veda PALIERO, *Il mercato delle penalità*, Torino, 2021.

68 Tanto che se ne è proposto l'allargamento anche alle contravvenzioni punite con pena congiunta e con la sola pena dell'arresto. Cfr. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit., pag. 84.

69 Parla di "pena agita" e non più "pena subita" DONINI, *Compliance, negozialità e riparazione dell'offesa nei reati economici. Il delitto riparato oltre la restorative justice*, in PALIERO- VIGANÓ- BASILE -GATTA, *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, Tomo II, Milano, 2018, pag. 588 ss.

70 L'idea riparativa è da tempo realizzata nei reati contravvenzionali attraverso le ipotesi di oblazione discrezionale. Nei delitti, invece, l'ottica riparativa dovrebbe rientrare direttamente nella costruzione delle stesse cornici edittali, le



Risulta tuttavia importante, anche *de jure condendo*, che la premialità sia subordinata all'effettivo ripristino e non al mero pagamento di una somma pecuniaria, così da scongiurare la "monetizzazione" della responsabilità penale, la quale verrebbe assimilata ad un costo aziendale come altri, perdendosi del tutto l'efficacia preventiva della commissione di reati ambientali<sup>71</sup>.

Il rischio di monetizzazione o privatizzazione dell'ambiente può essere evitato se si circoscrive la non punibilità, quale "premio" delle "condotte riparatorie", alle sole contravvenzioni, punite anche solo con la pena dell'ammenda o con pena congiunta, che hanno generato un'offesa di modesta ed esigua entità. La procedura estintiva può seriamente ed efficacemente divenire, da un lato, un mezzo di "riparazione" del pericolo o del danno arrecato alle matrici ambientali e, dall'altro, uno strumento di deflazione processuale rispetto alle contravvenzioni ambientali. Se si leggono le statistiche giudiziarie in merito alle contravvenzioni ambientali, invero, si comprende immediatamente che è molto alta la percentuale di condanne alla sola pena dell'ammenda (pari al 71,2%). Negli altri casi, in cui le condanne comminano la sanzione detentiva dell'arresto, la pena poi è quasi sempre inferiore ai 12 mesi<sup>72</sup>. La procedura estintiva, dunque, potrebbe abbattere in maniera consistente il carico dei procedimenti penali in materia ambientale.

Si ritiene che la disciplina premiale, invece, non debba mai essere estesa a macro-offese all'ambiente, quali inquinamenti e disastri, cariche di maggior disvalore all'effettiva conservazione dell'ecosistema e della biodiversità; beni messi costantemente in pericolo dalle crescenti fonti di rischio legate all'evoluzione scientifica, chimica, energetica<sup>73</sup>.

Ciò risulta ancor più di non poco momento, in ragione del rafforzamento approntato alla tutela ambientale con la l. cost. 11 febbraio 2022, n. 1 ("Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente). All'art. 9 della Carta il legislatore ha aggiunto un nuovo terzo comma, con il quale la Repubblica tutela - accanto al paesaggio e al patrimonio storico e artistico della nazione - l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La modifica all'art. 9 Cost. incide, quindi, su uno dei principi fondamentali enunciati dalla Costituzione, intendendo per la prima volta l'ambiente nella sua accezione più estesa e "sistemica": quale ambiente, ecosistema e biodiversità<sup>74</sup>.

Fugati i rischi di una monetizzazione del bene ambiente, all'interno del sistema

---

quali non possono prescindere dal tema della riparazione, giacché il *post factum* trasforma il significato punitivo del fatto commesso. È stato, dunque, proposto, quale titolo autonomo di reato, il delitto riparato, con una cornice grandemente ridotta rispetto a quella del delitto consumato e non riparato. Cfr. DONINI, *Il delitto riparato. Una disequazione che può trasformare il sistema sanzionatorio*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, pag. 236 ss.

71 Si è parlato anche di "privatizzazione" della sanzione criminale, cfr. PALAZZO, *Principi fondamentali e opzioni politico criminali nella tutela penale dell'ambiente*, in Grassi -Cecchetti-Andronio (a cura di), *Ambiente e diritto*, II, Firenze, 1999, pag. 550. Si veda, anche, SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente. Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, Milano, 2007, pag. 510.

72 Si vedano le statistiche di ISTAT, *Annuario statistico italiano. Anno 2021*, Tabella 6, pag. 221, in *istat.it*.

73 Si parla, in proposito, della c.d. società post-moderna del rischio, cfr. BECK, *La società del rischio - verso una seconda modernità*, Roma, 2013. Sulla monetizzazione del rischio, in generale cfr. EWALD, *Diritto e rischio: il rapporto giuridico come rapporto assicurativo*, Torino, 2004; ARGIROFFI-AVITABILE, *Responsabilità, rischio, diritto e postmoderno. Percorsi di filosofia fenomenologica, giuridica e morale*, Torino, 2008.

74 Cfr. Dossier n. 396/2021 del servizio studi del Senato, in *senato.it*.



contravvenzionale ambientale, la non punibilità del soggetto in ragione dell'esiguità dell'offesa (offensività/non punibilità), derivante dalla procedura estintiva, insieme con dalla particolare tenuità del fatto, appare uno strumento utile alla deflazione processuale, se non addirittura ormai necessario.

Invero, con l. 27 settembre 2021, n. 134 (recante «Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari») è stata approvata una riforma della giustizia penale, volta a rendere più rapido ed efficiente il procedimento penale<sup>75</sup>. Tale obiettivo rientra fra le misure contenute nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), necessarie per l'accesso ai fondi europei *Next Generation EU*.

In particolare, il Governo ha fornito alcune indicazioni per la riforma del diritto penale sostanziale con effetti deflattivi tra cui: (i) l'ampliamento dell'ambito applicativo della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-bis cod. pen. (art. 1, comma 21, lett. a)<sup>76</sup>; (ii) la previsione di un'ulteriore causa di estinzione delle contravvenzioni, per effetto dell'adempimento delle prescrizioni impartite e del pagamento dell'ammenda in misura ridotta; in sede di attuazione delle delega, dovranno essere individuate le contravvenzioni per le quali consentire l'accesso alla causa di estinzione tra quelle suscettibili di elisione del danno o del pericolo mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie, salvo che concorrano con delitti (art. 1, comma 23, lett. a) e b)<sup>77</sup>.

Pertanto, la via tracciata appare chiara: l'offensività/non punibilità, collegata all'esiguità dell'offesa e alla valorizzazione delle condotte riparatorie susseguenti al fatto, consente di non ricorrere alla pena, in quanto risultano già conseguiti i suoi scopi; e il sistema ambientale può essere preso a paradigma del nuovo e più "moderno" sistema penale che si vuole realizzare.

In definitiva, l'attuale modello di diritto penale dell'ambiente presenta un duplice livello di tutela: da un lato, i delitti codicistici di danno o di pericolo concreto incentrati sulle forme più gravi di offesa all'ambiente, per i quali sono stati raddoppiati anche i termini di prescrizione; dall'altro lato, le contravvenzioni di pericolo astratto o formali di modesto impatto offensivo, per i quali sono applicabili le nuove discipline di speciale tenuità del fatto e di estinzione dei reati ambientali.

Questi ultimi istituti hanno non solo il merito di "depenalizzare in concreto" le offese più esigue al bene ambiente, ma anche, in riferimento alla disciplina di cui agli artt. 318-bis ss. T.U.A., il pregio di ripristinare e tutelare l'ecosistema posto in pericolo<sup>78</sup>. Come si è visto, la causa di

---

75 Sulla c.d. riforma Cartabia v. CANZIO, *Il modello "Cartabia". Organizzazione giudiziaria, prescrizione del reato, improcedibilità*, in *sistemapenale.it*, 14 febbraio 2022; GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della 'legge Cartabia'*, *ivi*, 15 ottobre 2021.

76 Sul punto v. BRUNELLI, *La tenuità del fatto nella riforma "Cartabia": scenari per l'abolizione dei minimi edittali?*, in *Sist. pen.*, 13 gennaio 2022.

77 Si veda il commento di PALAZZO, *I profili di diritto sostanziale della riforma penale*, in *sistemapenale.it*, 8 settembre 2021.

78 Per PALAZZO, *Principi fondamentali e opzioni politico criminali nella tutela penale dell'ambiente*, in Grassi - Cecchetti-Andronio (a cura di), *Ambiente e diritto*, II, Firenze, 1999, pag. 571, il crescente ricorso a sanzioni di contenuto ripristinatorio rappresenta «il riconoscimento della scarsa efficacia rivelata dalle sanzioni penali "classiche":



LEXAMBIENTE  
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente  
Fasc. 1/2022

estinzione ambientale applicabile alle persone fisiche dovrebbe essere riconosciuta ed estesa anche all'ente, il quale materialmente "inquina" e di regola adempie alle prescrizioni e paga le sanzioni pecuniarie.

Solo così è possibile creare un apparato di strumenti premiali che incentivino la condotta riparatoria delle imprese, con lo scopo di tutelare l'ambiente nella sua nuova accezione costituzionalizzata e, al contempo, di ridurre e razionalizzare i tempi del processo penale, secondo un modello di efficienza, effettività e competitività per il futuro sviluppo economico.

---

di quelle a tutela delle funzioni, perché irrisorie rispetto ai caratteri criminologici dell'illecito; di quelle a tutela dei beni, perché di regola tardive rispetto ad alterazioni ambientali d'intensità anche estrema». Secondo BAJNO, *La tutela dell'ambiente nel diritto penale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1990, pag. 361, nella materia ambientale è indispensabile una tutela ripristinatoria.



## OSSERVAZIONI IN TEMA DI “IMPEDIMENTO DEL CONTROLLO”

## REFLECTIONS ABOUT “IMPEDIMENT TO CONTROL” CRIME

di **Andrea RUGANI**

**Abstract.** Lo scritto analizza il reato di “impedimento del controllo” di cui all’art. 452-septies cod. pen.: la formulazione tipica, apparentemente determinata, non esclude difficoltà ermeneutiche (relative, in particolare, agli eventi del reato, alla delimitazione dei controlli non impedibili e al coefficiente soggettivo), dalla cui soluzione dipende l’applicazione tassativa della norma. In quest’ottica, vengono proposti alcuni correttivi che potrebbero incrementare la determinatezza della figura criminosa.

**Abstract.** This article analyses the crime of the “impediment to control”, from art. 452-septies Penal Code: the typical law formulation, apparently accurate, does not exclude hermeneutical problems, related to the crime events, to the circumscription of the protected controls, and to the subjective element. The compulsory application of the legislation depends on the solution of the above-mentioned hermeneutical implications. In this view, we propose some corrective actions, that could increase the exactitude of the criminal figure.

**Parole chiave:** Impedimento del controllo, ostacolo delle attività di vigilanza ambientale, reati ambientali, ambiente

**Key words:** impediment of control, obstacle to the environmental surveillance, environmental crimes, environment



**SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. I referenti di valore. - 3. Soggettività. - 4. La dimensione tipica. - 4.1. In particolare, sull'impedimento dei controlli illegittimi. - 4.2. Segue. L'art. 452-septies cod. pen. quale "norma penale mista". - 5. L'elemento soggettivo: spazi applicativi dell'art. 47 co. 3 cod. pen. - 6. La clausola di riserva. - 7. Il trattamento sanzionatorio e l'omessa previsione della responsabilità degli enti. - 8. Considerazioni conclusive.**

## **1. Premessa.**

Tra le molteplici innovazioni apportate dalla riforma del diritto penale ambientale (l. 22 maggio 2015 n. 68), si deve registrare l'introduzione del delitto di "impedimento del controllo" (art. 452-septies cod. pen.), che punisce, con la reclusione da sei mesi a tre anni, salvo che il fatto costituisca più grave reato, "*chiunque, negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificialmente lo stato dei luoghi, impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientali e di sicurezza e igiene del lavoro, ovvero ne compromette gli esiti*"<sup>1</sup>.

Nell'adeguare l'ordinamento interno ai principi espressi dalla Direttiva dell'Unione europea 2008/99/CE del 19 novembre 2008, può affermarsi che il legislatore abbia addirittura incrementato il rigore punitivo degli standard sovra-nazionali, visto che l'art. 4 della citata direttiva si limitava a prevedere l'obbligo di sanzionare penalmente le condotte di istigazione o favoreggiamento alla commissione intenzionale di uno degli illeciti contemplati dall'art. 3 (misure alle quali il diritto domestico poteva considerarsi conforme, alla luce delle previsioni di cui agli artt. 110 e 378 cod. pen.), non già l'incriminazione di *qualunque* condotta impeditiva delle predette funzioni di vigilanza.

Al perseguimento di un obiettivo politico-criminale accentuatamente repressivo, non sembra, peraltro, aver corrisposto il raggiungimento di un soddisfacente risultato applicativo. Dalle relazioni di monitoraggio del Ministero della Giustizia<sup>2</sup>, emerge, infatti, una scarsa frequenza applicativa (anche se in timida crescita): in particolare, mentre il numero di processi pendenti per il

---

1 In argomento, v. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, I ed., Torino, 2016, pag. 271; RAMACCI, *Il diritto penale dell'ambiente*, Pavia, 2021, pagg. 570 e ss.; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, pagg. 112 e ss.; PELLISSERO (a cura di), *Reati contro l'ambiente e il territorio*, II ed., Torino, pagg. 112 e ss.; CORNACCHIA a e PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018.

2 Cfr., in particolare, il documento intitolato "*REATI AMBIENTALI - T.U. AMBIENTE, CODICE PENALE (L. 68/2015) - Tabella 2 PROCURE - SERIE STORICA ANNI 2017 - 2019*", rinvenibile su [giustizia.it](http://giustizia.it).



reato di “impedito controllo” è andato diminuendo nel triennio 2018-2020 (da quindici procedimenti iniziati nel 2018, si è passati ad otto processi pendenti nei successivi due anni), ad essere cresciuto, nell'ultimo anno analizzato, è il numero degli imputati (trentuno nel 2018, diciassette nel 2019, cinquanta nel 2020). Dalle statistiche ufficiali dell'anno 2020, non risulta, tuttavia, l'emissione di alcuna sentenza per il delitto di cui all'art. 452-*septies* cod. pen.<sup>3</sup>, con la conseguenza che le maggiori questioni interpretative proposte dalla formulazione tipica, pur segnalate in dottrina, non sono state sufficientemente focalizzate in sede giurisprudenziale.

Il presente contributo si propone d'indagare alcuni dei suddetti profili ermeneutici: dopo aver individuato i referenti di valore della fattispecie, verrà affrontato il tema relativo ai soggetti passivi e attivi del reato. Successivamente, sarà analizzata la dimensione tipica della norma, focalizzando l'attenzione sulla corretta ricostruzione del nesso causale tra le condotte incriminate e i relativi esiti, sull'ambito dei controlli impedibili e sulla qualificazione della fattispecie quale “norma penale mista”; si passerà poi ad analizzare l'elemento soggettivo, verificando gli effettivi spazi applicativi dell'art. 47 co. 3 cod. pen. Le notazioni finali saranno dedicate alle ipotesi applicative della clausola di riserva iniziale, ai profili sanzionatori e, infine, alla scelta, operata dal legislatore di riforma, di non includere l'art. 452-*septies* cod. pen. nell'elenco dei reati suscettibili di generare la responsabilità di cui al d.lgs. n. 231/2001.

L'indagine consentirà di evidenziare che la formulazione tipica del reato, apparentemente precisa, in realtà determina alcune criticità ermeneutiche dalle implicazioni analogiche (con riferimento, in particolare, agli eventi del reato, alla delimitazione dei controlli non impedibili e al coefficiente soggettivo): in quest'ottica, saranno individuati alcuni correttivi, suscettibili di essere praticati *de iure condendo*.

## 2. I referenti di valore.

Nell'intento d'incrementare i presidi normativi posti a tutela delle matrici ambientali, il legislatore ha introdotto una fattispecie criminosa, la cui struttura non sembra posta a protezione

---

<sup>3</sup> Si veda il documento intitolato “REATI AMBIENTALI – T.U. AMBIENTE, CODICE PENALE (L. 68/2015) – Tab. 11 – RIEPILOGO ANNO 2019”, rinvenibile su [giustizia.it](http://giustizia.it).



diretta della salubrità dei luoghi, bensì a salvaguardia immediata delle funzioni di controllo esercitate dalle pubbliche autorità in materia ambientale e di sicurezza ed igiene sul lavoro: in questo senso, può affermarsi che quello di cui all'art. 452-*septies* cod. pen. sia un reato di danno, consistente nel pregiudizio che la commissione delle condotte incriminate (di negazione dell'accesso, predisposizione di ostacoli, mutazione artificiale dello stato dei luoghi), causalmente efficiente rispetto agli eventi tipici, è di per sé in grado di arrecare all'efficace esercizio dei doveri pubblici di vigilanza e controllo.

Alla dimensione assiologica del reato, non dovrebbe, tuttavia, ritenersi estranea un'indiretta prospettiva di tutela del bene-ambiente, visto che la commissione delle condotte incriminate può determinare la difficoltà di reperire gli elementi probatori atti a dimostrare (e, dunque, inibire e reprimere) la commissione di condotte illecite in materia ambientale, con pregiudizio del buon andamento della pubblica amministrazione: il legislatore avrebbe, così, predisposto uno strumento normativo volto alla tutela (mediata) delle matrici ambientali, incriminando talune condotte illecite, che ben possono considerarsi astrattamente pericolose per la loro integrità<sup>4</sup>. D'altronde, sarebbe arduo sostenere che l'interesse giuridico alla preservazione del bene-ambiente risulti estraneo ai possibili referenti valoriali della fattispecie, considerata la collocazione sistematica della norma (il Titolo VI *bis* del Libro II del codice penale, in materia di “*delitti contro l'ambiente*”) e lo strumento normativo che ha introdotto il reato (una legge intitolata alle “*disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*”).

Ad ampliare ulteriormente il sostrato assiologico della fattispecie può intervenire, poi, il riferimento - dovuto ad un emendamento presentato nel corso dei lavori parlamentari<sup>5</sup> - ai settori di “*sicurezza e igiene del lavoro*”, quali ambiti di vigilanza meritevoli di protezione. Considerate le diversità semantiche e assiologiche delle nozioni di “ambiente”, da una parte, e “igiene e sicurezza del lavoro”, dall'altra, appaiono condivisibili le osservazioni critiche di chi ritiene non perfettamente coerente il testo normativo<sup>6</sup>. Peraltro, l'aporia generata potrebbe essere sanata, estendendo la prospettiva di tutela al concetto di ambiente, inteso come “sanità e sicurezza dei

---

4 In dottrina, vi è tendenziale accordo sulla compresenza delle due descritte prospettive di tutela: si veda, per tutti, RUGA RIVA, *Il delitto di impedimento del controllo*, in *lexambiente.it*, 3.11.2017.

5 Si tratta dell'emendamento di commissione n. 1.168 al DDL n. 1345 (rinvenibile su *senato.it*), presentato durante l'esame in Senato.

6 Per tutti, v. BERNASCONI, *sub art. 452-septies cod. pen.*, in PADOVANI, *Codice penale*, II, artt. 361 – 734 *bis*, VII ed., Milano, 2019, pag. 3068.



luoghi”<sup>7</sup>, al cui interno comprendere, non solo la salvaguardia delle matrici ambientali, ma anche il rispetto dei requisiti normativi in materia di igiene e sicurezza: in questo senso, potrebbero ritenersi coerentemente accorpate, nello stesso spazio di tutela, “*ambiente di lavoro interno ai siti produttivi ed ambiente di lavoro ad esso esterno*”<sup>8</sup> (nel prosieguo dello scritto, ci si riferirà, pertanto, al concetto di “ambiente”, in quest’ampia prospettiva).

### 3. Soggettività.

L’individuazione dei soggetti beneficiari della tutela può avvenire su base oggettiva e non soggettiva, atteso che la norma non menziona espressamente alcuna autorità, ma individua le attività di controllo, il cui esercizio consente di attivare la protezione penale accordata dalla fattispecie: conseguentemente, potrà rientrare nel campo applicativo della norma l’operato di ogni pubblica autorità, a patto che il controllo concretamente eseguito sia finalizzato a verificare il rispetto della normativa ambientale<sup>9</sup>, essendo, al contempo, irrilevante la natura amministrativa o giudiziaria (ex artt. 55 e 354 cod. proc. pen.) dell’indagine in corso<sup>10</sup>.

Sul piano dei soggetti attivi, è invece da riconoscersi la natura di “reato comune” della fattispecie, contrariamente alla formulazione tipica che sarebbe risultata dall’approvazione di altri progetti di legge, nei quali si menzionavano espressamente i “titolari o gestori dell’impianto” quali necessari autori della condotta, configurando, dunque, un delitto proprio<sup>11</sup>.

---

7 In questo senso, si è osservato che il reato in questione prescinde (e sia autonomo) dalle figure delittuose introdotte con la riforma del 2015: cfr. ANILE, *I nuovi delitti ambientali: prime considerazioni sul nuovo Titolo VI-bis del codice penale*, in *Rifiuti, Bollettino di informazione provvisoria*, n. 7/2015, pag. 27.

8 L’espressione è di RUGA RIVA, *Diritto penale*, cit., pag. 271.

9 In senso analogo, cfr. RUGA RIVA, *Il delitto*, cit., pag. 2, che giudica “*controversa la riconducibilità della attività urbanistica e paesaggistica alla fattispecie in esame*”, ritenendo, invece, che la formula “*controlli ambientali*” possa abbracciare senza problemi condotte di impedimento/intralcio/elusione dei controlli” esercitate nel corso di accertamenti relativi ai delitti contro l’incolumità pubblica o la salute pubblica.

10 Sul punto, le vedute sono pressoché unanimi: v., per tutti, NAPOLETANO, *Manuale di diritto penale dell’ambiente*, Bologna, 2021, pag. 205; sottolineata, invece, l’eccessiva ampiezza dell’ambito applicativo DECORATO, *L’impedimento del controllo ambientale: alla ricerca del tipo*, in *discrimen.it*, 11/3/2022, pp. 7 e ss., il quale propone, al fine di preservare la determinatezza del tipo, di interpretare “*la nozione di controllo ambientale come un riferimento non alla natura sostanziale degli interessi sottesi nel caso concreto ai singoli controlli (...), bensì a tutti e soli quei controlli che l’ordinamento prevede in materia specificamente ambientale, cioè in definitiva quelle attività di ispezione, prevenzione e repressione degli illeciti che abbiano una natura ambientale determinabile ex ante con riguardo alla loro disciplina istitutiva*”.

11 Si allude alla proposta di legge n. 1814 presentata il 15 novembre 2013 alla Camera dei Deputati (il cui testo è



La natura comune dell'illecito potrà indurre, nella prassi, la dissociazione soggettiva tra autori della condotta impeditiva e responsabili del reato ambientale, la cui indagine si è inteso ostacolare: l'ipotesi, ritenuta in dottrina criminologicamente infrequente<sup>12</sup>, potrà concretizzarsi nel caso in cui, a partecipare al sopralluogo di controllo (e tenere la condotta di ostacolo), sia un soggetto intraneo all'azienda (si pensi, ad es., ad un dipendente appositamente incaricato), non titolare di qualifiche atte a fondare una responsabilità in materia ambientale (non dovrà trattarsi, dunque, di consiglieri di amministrazione o di "delegati di funzioni" in materia ambientale).

#### 4. La dimensione tipica.

La struttura tipica della fattispecie si compone di alcune condotte al gerundio ("*negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificiosamente lo stato dei luoghi*"), che devono produrre determinati esiti qualificati dall'indicativo ("*impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza*", ovvero ne "*compromette gli esiti*"): si è, pertanto, di fronte ad un delitto di evento a forma vincolata.

Parte della dottrina ha proposto di affrancare il collegamento causale dell'ultimo evento, dalle tre condotte iniziali, con la conseguenza che, in relazione alla "compromissione degli esiti", la figura criminosa verrebbe a rappresentare un delitto a forma libera<sup>13</sup>. La tesi risulta fondata su argomenti letterali (la disgiuntiva "ovvero" starebbe a separare il quarto evento dai tre precedenti esiti, collegati alle relative condotte) ed assiologici (la prima parte della norma tutelerebbe la fase esecutiva del controllo, il secondo segmento assicurerebbe la non compromissione dei suoi risultati). Tuttavia, sembrano da condividere le osservazioni di chi, in presenza di una formulazione ambigua, ritiene che l'utilizzo dei tre gerundi debba suggerire di "*collegare le tre modalità tipiche, alternative tra loro, ai quattro risultati*"<sup>14</sup>, non operando dissociazioni causali. L'interpretazione,

---

confluito nel disegno di legge unificato all'origine della riforma): cfr., in particolare, la proposta d'introduzione dell'art. 452-undecies cod. pen., rubricato "impedimento al controllo".

12 Lo sostiene RUGA RIVA, *Il delitto, cit.*, pag. 1.

13 In tal senso, v. AMENDOLA, *Ecoreati: il nuovo delitto di impedimento del controllo. Primi appunti*, in *lexambiente.it*, 18/12/2015, pag. 1.

14 Così, RUGA RIVA, *Il delitto, cit.*, pag. 3; in senso analogo, v. MOLINO, *Novità legislative: Legge n. 68 del 22 maggio 2015, recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"* (Rel. n. III/04/2015 dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione - Settore penale), rinvenibile su *cortedicassazione.it*, pag. 24.



che garantisce una maggiore tassatività della fattispecie, potrebbe risultare confermata proprio dall'utilizzo della congiunzione (alternativa) “ovvero”, che sembra delineare un rapporto di fungibilità tra i quattro eventi del reato; inoltre, dovrebbe anche osservarsi che la tesi, volta a riconoscere nella “compromissione degli esiti” un reato di evento a forma libera (come tale, necessariamente più grave del delitto a forma vincolata, di cui ai tre precedenti esiti sul piano causale) risulterebbe priva di una (essenziale) conferma “sanzionatoria”: la pena comminata dal legislatore è, infatti, la stessa in relazione alla causazione di tutti e quattro gli eventi del reato. Del resto, è la giurisprudenza di merito, in una prima applicazione della fattispecie, ad aver interpretato la figura criminosa quale (unitario) reato di evento a condotta vincolata<sup>15</sup>.

Soffermando, adesso, l'indagine sul significato dei segni linguistici qualificanti le condotte<sup>16</sup>, è opportuno, anzitutto, osservare che, nella selezione del disvalore modale meritevole di sanzione, il legislatore sembra aver attinto, almeno in parte, alla terminologia propria di reati omogenei, per struttura tipica, a quello ad esame.

Il concetto di “negazione dell'accesso” compariva, infatti, già all'interno dell'art. 137 co. 8 d.lgs. n. 152/2006, volto a punire il titolare di uno scarico che “*non consent(a) l'accesso agli insediamenti da parte del soggetto incaricato del controllo*”. La condotta potrà ritenersi integrata, sia in caso di azioni violente o minacciose (verificando, però, l'eventuale concorso apparente con gli artt. 336 e 337 cod. pen., su cui v. il § 6), sia con riguardo ai contegni omissivi (ad es., il rifiutare di aprire i cancelli dello stabilimento o l'astenersi dal dischiudere una condotta industriale): malgrado l'esplicita incriminazione delle condotte omissive fosse prevista da un emendamento non approvato in commissione parlamentare<sup>17</sup>, i suddetti contegni sembrano comunque rientrare nell'ambito semantico dell'espressione utilizzata<sup>18</sup>.

Dovrà, invece, ritenersi integrata prevalentemente in via commissiva la condotta di “predisposizione di ostacoli”, comprendente la messa in atto di qualunque operazione, atta a rendere

---

15 Cfr. Trib. di Lucca, 14.4.2021, n. 681: “*la norma prevede tre condotte alternative fra loro: negare l'accesso, predisporre ostacoli e mutare artificiosamente lo stato dei luoghi; la condotta attiva od omissiva del soggetto agente deve comunque arrivare ad impedire, intralciare, eludere, ovvero compromettere gli esiti del controllo*”.

16 Sul punto, v. anche DECORATO, *cit.*, pp. 4. e ss.

17 Si tratta dell'emendamento di commissione n. 1.172 al DDL n. 1345 (rinvenibile su *senato.it*), presentato durante l'esame in Senato: “*al comma 1, capoverso «Art. 452-sexies», dopo le parole: «stato dei luoghi», aggiungere le seguenti: «anche con comportamenti omissivi»*”.

18 In tal senso, si è orientata la dottrina (v., per tutti, RUGA RIVA, *sub art. 452-septies* cod. pen., in DOLCINI, GATTA, *Codice penale commentato*, III ed., artt. 452-bis – 649-bis, V, Padova, 2021, pag. 2135) e la giurisprudenza di merito (cfr. Trib. di Lucca, *cit.*).



più difficoltoso l'accertamento delle autorità (si pensi, ad es., alla predisposizione di *by-pass* degli scarichi o all'occultamento di masse di rifiuti).

In dottrina, si è ritenuto che anche “*il rifiuto della doverosa e necessaria collaborazione che determini le conseguenze descritte dalla norma in esame*”<sup>19</sup> possa integrare la condotta in questione: si deve, tuttavia, osservare che il concetto di “predisposizione di ostacoli” sembra richiamare gli estremi naturalistici di una condotta attiva, volta ad eludere, mediante espliciti *escamotage*, il controllo in atto, presupposti che dovrebbero ritenersi assenti in caso di omesse collaborazioni (le quali si risolvono, a ben vedere, nel mero *non facere*). Inoltre, si deve osservare che, laddove il difetto di collaborazione si concretizzi nel non fornire alle autorità informazioni essenziali o veridiche ai fini del controllo (ipotesi che potrebbero essere statisticamente frequenti), il contegno adottato dal responsabile dell'impianto-sospettato d'illecito dovrebbe risultare non punibile, vista la sua possibile riconduzione ad ipotesi di legittimo esercizio del “diritto al silenzio” e del “diritto a mentire”<sup>20</sup>, quali forme di “auto-difesa passiva”. I contesti procedimentali nei quali potrebbero essere commesse tali condotte (indagini penali o amministrative, volte ad accertare un illecito ambientale) costituiscono il legittimo ambiente applicativo di tali diritti: la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha, infatti, stabilito che, tanto la conduzione di indagini penali, quanto l'espletamento di procedimenti amministrativi suscettibili di sfociare in sanzioni pecuniarie elevate (o di consentire l'utilizzo, in sede penale, degli elementi raccolti), giustificano il riconoscimento di tali fondamentali garanzie, espressive del principio “*nemo tenetur se detegere*”<sup>21</sup>.

Avuto riguardo, infine, al concetto di “mutazione artificiale dello stato dei luoghi”, è da riconoscersi la sua derivazione dalla terminologia del reato di “frode processuale”, di cui all'art. 374 cod. pen., dal quale potrà essere tratta l'elaborazione giurisprudenziale: ad essere sanzionate, saranno, pertanto, le condotte, necessariamente commissive, di modificazione materiale della realtà (si pensi, ad es., allo smontaggio di una conduttura industriale o all'inserimento di additivi chimici

---

19 Nella ricognizione degli orientamenti dottrinali, lo ricorda NITTI, *sub* art. 452-*septies* cod. pen., in LATTANZI, LUPO, *Codice penale, Rassegna di dottrina e giurisprudenza, V ed.*, art. 361 – 452-*terdecies*, Milano, 2016, pag. 1044.

20 Sull'esistenza del diritto al silenzio (inteso come diritto a non rispondere alle domande formulate dalle autorità), v. la recente CGUE, *Grand. Sez.*, 2.2.2021, in *Giurisprudenza Penale Web*, 3.3.2021, con nota di ROCCATAGLIATA, *La Corte di Giustizia UE sulla esistenza di un diritto al silenzio nell'ambito dei procedimenti Consob per gli abusi di mercato*, in *Giurisprudenza penale web*, 3.2.2021; sul diritto a mentire del soggetto sospettato d'illecito, cfr. *Corte Cost.*, 16.5.1994, n. 179, in *cortecostituzionale.it*, secondo cui “*l'imputato non solo gode della facoltà di non rispondere, ma non ha nemmeno l'obbligo di dire la verità*”.

21 Sul punto, v., ancora, CGUE, *cit.*



atti a falsare i risultati di analisi), purchè sia accertata la loro idoneità ad ostacolare le operazioni di controllo<sup>22</sup>.

Sembra, invece, ragionevolmente esclusa, dal perimetro oggettivo della fattispecie, la commissione di atti falsificatori della documentazione prescritta in materia ambientale, non riconducibile al significato delle espressioni qualificanti la condotta dell'art. 452-*septies* cod. pen.: tale conclusione risulta conforme alla volontà legislativa, vista la mancata approvazione di uno specifico emendamento, contenente la proposta d'introduzione del reato di "frode in materia ambientale"<sup>23</sup>, che avrebbe punito le predette condotte falsificatrici.

L'approccio selettivo adottato dal legislatore, in relazione alle previsioni delle condotte del reato, non sembra aver trovato conferma con riguardo alla determinazione degli eventi tipici<sup>24</sup>, oggetto di formulazioni linguistiche ampie e suscettibili di varie interpretazioni: se i concetti di "impedimento" ed "elusione" paiono, infatti, richiamare ogni ipotesi di mancato *inizio* del controllo, i termini "intralcio" e "compromissione degli esiti" sembrano, invece, rinviare ad ogni caso di ostacolo *esecutivo* delle attività di vigilanza (a questo proposito, si è opportunamente osservato che l'ultimo evento potrà manifestarsi anche una volta terminate le attività ispettive)<sup>25</sup>.

Si tratta di un'ampiezza semantica in grado di pregiudicare la precisione della fattispecie: una volta accertato il risultato d'impedimento, la giurisprudenza incline a privilegiare istanze repressive potrebbe, infatti, estendere in chiave analogica gli altri requisiti oggettivi qualificanti il tipo (condotte del reato e tipologia dei controlli impedibili).

#### **4.1. In particolare, sull'impedimento dei controlli *illegittimi*.**

Gli esiti maggiormente problematici della predetta estensione potrebbero proprio manifestarsi con riguardo alla possibile incriminazione delle condotte di ostacolo all'espletamento di controlli

---

22 Per l'esemplificazione di tali condotte, v. NITTI, *sub* art. 452-*septies* cod. pen., *cit.*, pagg. 1044 e ss., e RUGA RIVA, *sub* art. 452-*septies* cod. pen., *cit.*, pag. 2135 e ss.

23 Ci si riferisce alla proposta di introduzione dell'art. 452-*nonies* cod. pen., contenuta nella proposta di legge n. 957 depositata il 15 maggio 2013 alla Camera dei Deputati (rinvenibile su *camera.it*), la quale prevedeva l'incriminazione di condotte di falsificazione "*in tutto o in parte, materialmente o nel contenuto, della documentazione prescritta*", al fine di conseguire l'impunità, ovvero l'utilizzo, al predetto fine, di "*documentazione falsa o illecitamente ottenuta*".

24 Per l'interpretazione degli eventi del reato, cfr. DECORATO, *cit.*, pp. 9 e ss.

25 In tal senso, NITTI, *sub* art. 452-*septies* cod. pen., *cit.*, pag. 1046.



*illegittimi* (in quanto non autorizzati dagli atti amministrativi che regolano l'esercizio dell'attività produttiva): anche se l'illegalità della funzione ispettiva dovrebbe comportare l'esclusione della penale rilevanza di siffatte condotte, la riconduzione di tali controlli al paradigma dell'art. 452-*septies* cod. pen. potrebbe essere agevolata dall'accertamento, in chiave sanzionatoria, di una materiale sottrazione al compimento degli atti richiesti dalle pubbliche autorità.

Avuto riguardo ad un caso emerso in sede pratica (relativo al diniego opposto ad una richiesta di ispezione di un tratto di condotta industriale, il cui campionamento non era previsto in sede di AIA)<sup>26</sup>, la rilevanza penale della condotta è stata esclusa, sul presupposto della sostanziale mancanza dell'offesa sottesa al reato di "impedimento del controllo", visto che l'imputato si era di fatto limitato "*ad opporsi alle misurazioni a monte dell'impianto e non già a quelle a valle, peraltro non aprioristicamente bensì evidenziando come la misurazione a monte non fosse né prevista dall'AIA né tantomeno rilevante ai fini del controllo (...)*"<sup>27</sup>.

Il parametro della concreta offensività potrebbe, tuttavia, non costituire un sufficiente limite alla repressione penale delle condotte ostative di controlli illegittimi, in quanto esposto ad una eccessiva discrezionalità giudiziale, da riconoscersi, in particolare, nel possibile sindacato penale dei presupposti di legittimità del controllo<sup>28</sup>. In questo senso, potrebbe ben accadere che controlli non eseguibili (in quanto non contemplati dagli atti amministrativi che li disciplinano) vengano reputati legittimi dal giudice penale, il quale, sul presupposto della loro imprescindibilità ai fini degli accertamenti funzionali alla verifica della preservazione ambientale, potrebbe ritenere illecita la condotta oppositiva tenuta dal responsabile dell'impianto; i presupposti di un siffatto paradigma estensivo sembrano, del resto, già scorgersi nella citata pronuncia del Tribunale di Lucca, che ha apprezzato l'abusività dei controlli richiesti dalle autorità ambientali, soffermandosi, non tanto sulla loro formale illegittimità (vista la loro esclusione in sede di AIA), ma argomentando espressamente

---

26 Cfr. *Trib. di Lucca, cit.*

27 V., ancora, *Trib. di Lucca, cit.*

28 La tendenza a sindacare giudizialmente le scelte operate dalla p.a. e dal legislatore è particolarmente intensa nel settore ambientale, ed è stata lucidamente indagata in sede dottrinale: v., per tutti, GARGANI, *Jus in latenti. Profili d'incertezza del diritto penale dell'ambiente*, in *discrimen.it*, 11/2/2020, pag. 27, il quale sottolinea che " (...) l'occhuto e paternalistico sindacato giudiziale sulle scelte operate dal legislatore e dalla P.A. rischia, come è stato osservato, di far ricadere a carico dei destinatari degli atti amministrativi le conseguenze e i costi di possibili carenze degli organi di controllo della P.A. Quello di "far pagare al privato" – in sede penale – le inefficienze dell'apparato di governo è un esito non privo di risvolti eticizzanti, laddove si abbia a sospettare che le attività ad impatto ambientale, oggetto di autorizzazione, siano state svolte dall'operatore nella consapevolezza della loro potenzialità offensiva ovvero dell'inadeguatezza delle prescrizioni amministrative".



in ordine alla loro sostanziale irrilevanza ai fini degli accertamenti richiesti<sup>29</sup>.

Avverso siffatta tendenza giurisprudenziale la dottrina ha preso, di recente, posizione<sup>30</sup>: in questa sede, ci si limita ad osservare che circoscrivere espressamente ai soli controlli *legittimi* la tutela penale prevista dall'art. 452-*septies* cod. pen. incrementerebbe la determinatezza della fattispecie, limitando, di riflesso, la discrezionalità del giudice nell'apprezzamento dei parametri d'illiceità della condotta<sup>31</sup>.

#### 4.2 Segue. L'art. 452-*septies* cod. pen. quale “norma penale mista”.

Proseguendo l'analisi della struttura tipica, occorre soffermare l'indagine sul problema della qualificazione del reato, quale norma penale mista, alla stregua di una “disposizione a più norme” o quale “norma a più fattispecie”, verificando, in particolare, quale sia il trattamento penale del soggetto che realizzi più condotte menzionate dalla disposizione, cagionando (o tentando di cagionare) più di uno degli eventi tipici.

Si pensi, ad es., al fatto dell'imprenditore che proceda alla deviazione di una conduttura industriale, riducendo, al contempo, la produzione dell'impianto, al fine unico di far emergere il rispetto dei valori di emissione, o, ancora, al titolare dell'impianto che tenti, dapprima, di impedire il controllo negando l'accesso agli agenti accertatori (non riuscendovi per cause indipendenti dalla sua volontà), ed eluda, poi, il controllo stesso, giovandosi del precedente interrimento di alcuni rifiuti: nella prima ipotesi, saremmo di fronte a due condotte di “predisposizione di ostacoli”, finalizzate ad intralciare le attività ispettive, nella seconda, ad una condotta (tentata) di impedimento del controllo (mediante negazione dell'accesso), e ad un atto d'intralcio delle ispezioni (causato dalla precedente predisposizione di ostacoli). Ci si chiede se, in simili ipotesi, il soggetto debba rispondere di un solo delitto di “impedimento del controllo”, oppure, al contrario,

---

29 Cfr. Trib. Lucca, *cit.*: “ed è appena il caso di rilevare che (...) ai fini del controllo delle emissioni E7 (id est il tipo di controllo che doveva essere effettuato nel caso concreto) rilevava la sola misurazione a valle dell'impianto”.

30 Per la descrizione dei quali, v., ancora, GARGANI, *Jus in latenti*, *cit.*, pagg. 28 e ss.

31 La limitazione delle condotte punibili alle sole prescrizioni *legittime* della P.A. era prevista all'interno dell'art. 113, n. 5 del Progetto di riforma “Pagliaro” del codice penale (1992), rinvenibile su *ristretti.it*, il cui testo così recitava: “*impedito o turbato controllo, consistente nel fatto di chi, nell'attività dell'impresa, non osserva le legittime prescrizioni dell'Autorità preposta al controllo dell'impresa, strettamente inerenti alla gestione dell'impresa stessa, con particolare riferimento ai limiti del rischio economico consentito nelle operazioni imprenditoriali*”.



debba riconoscersi il concorso materiale di reati, applicando, eventualmente, la disciplina della continuazione.

L'individuazione dei criteri atti a distinguere le figure di "norme a più fattispecie" dalle "disposizioni a più norme" risulta affidata all'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale. Nel primo ambito, si sono privilegiate considerazioni letterali ed assiologiche, affermando che *"la previsione in una stessa norma di una serie di condotte affiancate tra loro lascia invero emergere una loro sostanziale alternatività, considerandole alla stregua di modalità equivalenti d'integrazione del medesimo reato (...)"*<sup>32</sup>, ritenendo, altresì, necessario verificare, ai fini dell'apprezzamento di un unico reato, se la pluralità di condotte si ricollegli (o meno) ad un'offesa unitaria<sup>33</sup>. Lo sviluppo delle indicazioni dottrinali è stato affidato, in giurisprudenza, all'elaborazione di alcuni indici concreti, in presenza dei quali sia consentito apprezzare il disvalore unitario di una "norma a più fattispecie". Le plurime condotte commesse rappresenterebbero, così, la diversa manifestazione modale della stessa figura criminosa, laddove il soggetto agente sia il medesimo (o vi siano più autori concorrenti), l'oggetto materiale della condotta sia lo stesso, gli atti compiuti siano cronologicamente contestuali (il che avverrebbe anche in assenza di una stretta contiguità temporale) e, al contempo, sorretti da un unico fine<sup>34</sup>. Viceversa, qualora *"le differenti azioni tipiche siano distinte sul piano ontologico, cronologico e psicologico, esse costituiscono più violazioni della stessa disposizione di legge e quindi distinti reati"*<sup>35</sup>.

La lettura dell'art. 452-*septies* cod. pen., alla luce dei predetti criteri ermeneutici, sembra consentire la qualificazione della fattispecie incriminatrice, nei termini che saranno chiariti, alla stregua, ora di una norma a più fattispecie, ora di una disposizione a più norme.

L'indicazione proveniente dall'interpretazione letterale del tipo consente, in primo luogo, di affermare che le varie ipotesi incriminate, tutte collocate all'interno di uno *stesso comma*, costituiscano manifestazione alternativa della *medesima* fattispecie criminosa, conclusione, quest'ultima, che, come già ricordato, sembra anche suffragata dall'inserimento della disgiuntiva "ovvero" (atta a delineare un paradigma di alternatività), tra l'evento di "elusione" delle attività di controllo e quello di "compromissione" degli esiti. Alcune essenziali indicazioni, relative

32 L'espressione è di DE FRANCESCO, *Diritto penale*, Vol. 2, *Forme del reato*, Torino, 2013, pag. 70.

33 Così, DE FRANCESCO, *Diritto penale*, cit., pag. 69.

34 L'elaborazione dei criteri è dovuta, in particolare, a Cass. Sez. 2, n. 1856 del 17/12/2013., in *iusexplorer*, nel solco della sentenza resa da Cass. Sez. U., n. 22902 del 28/3/2001, in *iusexplorer*.

35 Così, Cass. Sez. 2, cit.



all'omogeneità del tipo criminoso, dovrebbero, in secondo luogo, provenire dalla semantica dei termini qualificanti gli eventi tipici, ascrivibili alla medesima prospettiva assiologica: la repressione di condotte che, secondo diverse manifestazioni, abbiano in concreto ostacolato l'esercizio dei doveri pubblici di vigilanza e controllo, finalizzati all'accertamento di una compromissione ambientale.

Pertanto, laddove le varie condotte di impedimento siano state tenute dallo stesso soggetto (o da più soggetti in concorso), nell'ambito della stessa attività di controllo, la corretta interpretazione della fattispecie sembrerebbe suggerire l'integrazione di un solo reato.

Il disvalore unitario qualificante la norma mista alternativa parrebbe, invece, venir meno, per lasciare spazio a fattispecie criminose distinte, nel caso in cui le condotte impeditive abbiano interessato attività di vigilanza eterogenee (ad esempio: l'una in materia ambientale, l'altra in materia di sicurezza sul lavoro; l'una finalizzata a verificare il rispetto dei limiti di emissione, l'altra tesa alla ricerca di un deposito incontrollato di rifiuti). In effetti, al cambiamento della tipologia di controllo impedito, sembra anche corrispondere il mutamento dei tre fondamentali parametri giurisprudenziali, considerati quali indicatori della natura mista della norma: quello "oggettivo" (mutando la tipologia di attività ispettiva impedita, dovrà ragionevolmente mutare anche il referente materiale della condotta), quello "teleologico" (essendo distinta la finalità impeditiva concretamente perseguita dal soggetto agente), e, infine, quello cronologico (essendo, altresì, ragionevolmente distinte, sul piano temporale, le relative condotte). In siffatte ipotesi, sembra, pertanto, necessario prendere atto della diversità di disvalore, e propendere a favore del riconoscimento del concorso materiale di reati, con applicazione (eventuale) della disciplina della continuazione.

##### **5. L'elemento soggettivo: problemi e spazi applicativi dell'art. 47 co. 3 cod. pen.**

Il legislatore ha individuato nel dolo generico l'elemento soggettivo della fattispecie: si tratta di una scelta non perfettamente aderente al disvalore oggettivo della norma, che sembra incentrato sulla repressione di condotte appositamente congegnate per eludere i controlli in materia ambientale; da questo punto di vista, sarebbe stato preferibile l'inserimento di un coefficiente teleologico ("dolo specifico") tra gli elementi soggettivi del fatto tipico, vincolando la punibilità



all'accertamento probatorio di un'espressa finalità di ostacolo delle funzioni di vigilanza e controllo in materia ambientale, in modo analogo a quanto previsto per il reato di "ostacolo all'esercizio delle funzioni pubbliche delle autorità di vigilanza" (art. 2638 cod. civ.), strutturalmente affine a quello di specie.

L'incertezza normativa che caratterizza il settore ambientale<sup>36</sup> ha, poi, indotto la dottrina a riconoscere, nelle ipotesi delittuose ad esame, una possibile applicazione dell'art. 47 co. 3 cod. pen.<sup>37</sup>: l'errata interpretazione delle disposizioni legittimanti il controllo sul piano amministrativo potrebbe, infatti, escludere la corretta rappresentazione della condotta di "ostacolo" che costituisce il reato.

Al fine di evitare interpretazioni formalistiche della disciplina sull'errore, si dovrebbero, tuttavia, valorizzare compiutamente, non soltanto il dato relativo all'oscurità normativa che può interessare la materia, ma anche, e soprattutto, gli elementi di fatto che avrebbero fondato l'errore cognitivo nel caso specifico. Indici quali le concrete indicazioni provenienti dall'autorizzazione integrata ambientale (finalizzata, ad es., a non consentire i controlli di fatto impediti), la pregressa esperienza amministrativa dell'azienda (laddove, ad es., le stesse condotte di "impedimento", compiute in passato, non abbiano mai indotto alcuna contestazione) e il comportamento *post factum* tenuto dal soggetto agente (volto, ad es., a consentire i controlli, previo aggiornamento dell'AIA o dopo aver consultato un esperto), potranno concretizzare la rappresentazione del legittimo affidamento risposto dall'imputato nella legalità del proprio operato, e fondare, così, unitamente all'oscurità normativa caratterizzante il settore, il riconoscimento di un errore cognitivo esclusivo del dolo.

## 6. La clausola di riserva.

È giunto il momento di analizzare le norme che, potendo convergere sul fatto insieme all'art. 452-*septies* cod. pen. (segnatamente, in un rapporto di specialità reciproca)<sup>38</sup>, risultano disciplinate

36 La non prevedibilità delle pronunce giudiziarie in materia ambientale, indotta anche dall'incertezza normativa, è stata recentemente evidenziata da PERRONE, *Diritto penale ambientale e "ticking time bombs" interpretative: tra tensioni nuove ed antiche, sotto il profilo della prevedibilità ex art. 7 CEDU*, in *lalegislazionepenale.eu*, 30.12.2021.

37 V., per tutti, RUGA RIVA, *Diritto penale, cit.*, pag. 273.

38 Il rapporto di specialità reciproca tra norme costituisce il presupposto applicativo delle clausole di riserva: sul punto,



dalla clausola di riserva collocata all'inizio della disposizione.

In primo luogo, assume rilievo la norma di cui all'art. 137 co. 8 d.lgs. n 152/2006, che costituisce ipotesi normativa speciale per specificazione (quanto al soggetto attivo e alla tipologia di controllo impedito), rispetto al reato di "impedito controllo", che presenta, invece, un elemento speciale per aggiunta (l'evento di impedimento) rispetto alla norma di cui al TUA: vista la sua maggiore severità sanzionatoria (la reclusione da sei mesi a tre anni, a fronte dell' "*arresto fino a due anni*" previsto dalla fattispecie contravvenzionale), la norma codicistica dovrebbe prevalere, alla luce delle clausole di sussidiarietà previste da entrambi i reati. Come si è osservato in dottrina, residuerebbe un "*(molto) teorico spazio di applicazione della contravvenzione solo per improbabili impedimenti all'accesso di natura colposa*"<sup>39</sup>.

Vi è, poi, il problematico rapporto tra le disposizioni di cui agli artt. 336 e 337 cod. pen. e quella ad esame: in sede di prima interpretazione dell'art. 452-*septies* cod. pen., si è sostenuto che "*la clausola di riserva potrebbe operare ove il fatto integri – ad esempio – le più gravi ipotesi di cui agli artt. 336 e 337 cod. pen.*"<sup>40</sup> (malgrado il minimo edittale sia pari a sei mesi di reclusione per i tre reati, la maggiore gravità dei delitti di violenza, minaccia o resistenza a pubblico ufficiale deriverebbe dalla previsione del massimo edittale, che è pari a cinque anni di reclusione, a fronte dei tre anni di reclusione dell'art. 452-*septies* cod. pen.). La conclusione potrebbe, peraltro, non essere scontata, atteso che il confronto strutturale delle fattispecie sembrerebbe escludere la presenza di un concorso apparente, a vantaggio di una relazione speciale bilateralmente per aggiunta: gli elementi aggiuntivi degli artt. 336 e 337 cod. pen. risiederebbero, in particolare, nella previsione del "dolo specifico" (relativamente al perseguimento di finalità oppostive e costrittive del pubblico ufficiale), che, come già evidenziato, non ricorrono nell'art. 452-*septies* cod. pen.; il dato aggiuntivo presente nella fattispecie ambientale consisterebbe nella causazione di un evento impeditivo, irrilevante, invece, ai fini degli artt. 336 e 337 cod. pen. Come detto, l'accertamento di un'interferenza normativa potrebbe comportare l'esclusione del concorso apparente tra norme, con conseguente disapplicazione della clausola di riserva iniziale, a vantaggio della disciplina del concorso formale eterogeneo.

---

v. PADOVANI, *Diritto penale*, XI ed., Milano, 2019, pag. 446 e ss.

39 Così, RUGA RIVA, *Il delitto*, cit., pag. 3.

40 V. MOLINO, *Novità legislative*, cit., pag. 25; l'opinione è stata, poi, accolta in dottrina: v., per tutti, NAPOLETANO, *Manuale*, cit., pag. 208.



Un rapporto di specialità sembra, invece, sussistere tra il reato di “favoreggiamento personale”, di cui all’art. 378 cod. pen., e quello di “impedimento del controllo”: mentre la prima fattispecie pare, infatti, presentare un elemento speciale per aggiunta (la necessità che la condotta favoreggiatrice sia posta in essere “*dopo che fu commesso un delitto*”, requisito assente nell’art. 452-*septies* cod. pen.), la seconda manifesta un elemento di specificazione (le condotte di “negazione dell’accesso, predisposizione di ostacoli o mutazione artificiale dello stato dei luoghi” sembrano, infatti, rappresentare una specifica modalità di “aiuto”, ex art. 378 cod. pen.): il delitto contro l’attività giudiziaria dovrebbe, pertanto, prevalere, alla luce delle sua maggior severità sanzionatoria astratta (malgrado il minimo edittale - pari a quindici giorni di reclusione ex art. 23 cod. pen. - sia inferiore a quello previsto dall’art. 452-*septies* cod. pen. - pari a tre mesi di reclusione -, il massimo edittale più elevato - pari a quattro anni di reclusione, contro i tre anni previsti per il reato di “impedito controllo” - consente di ritenere il primo delitto più grave del secondo). Residuerà, invece, uno spazio applicativo dell’art. 452-*septies* cod. pen., laddove, in concreto, non siano integrati alcuni dei requisiti costitutivi del reato di “favoreggiamento personale”: tanto nel caso in cui la condotta sia stata diretta a favorire gli autori di reati contravvenzionali, o di delitti puniti con la sola multa (casistica irrilevante ai sensi dell’art. 378 cod. pen.), quanto nelle ipotesi in cui l’autore della condotta criminosa non sia stato consapevole di favorire taluno nella sottrazione alle investigazioni giudiziarie (essendo, così, preclusa l’integrazione del coefficiente soggettivo del reato di “favoreggiamento personale”).

Infine, non sembra doversi determinare alcuna sovrapposizione applicativa, nel rapporto, pure considerato in dottrina ai fini della possibile operatività della clausola di riserva ad esame<sup>41</sup>, tra i delitti di “frode processuale”, di cui all’art. 374 cod. pen., e quello di “impedimento del controllo”. Le due fattispecie risultano, infatti, eterogenee: la prima norma contiene ben due elementi speciali per aggiunta rispetto alla seconda (il dolo specifico, relativo alla “finalità di trarre in inganno il giudice o il perito”, e la necessaria pendenza di un “atto d’ispezione o di esperimento giudiziale o di una perizia”), la seconda disposizione un elemento aggiuntivo (il conseguimento del risultato impeditivo), che difetta, invece, nella prima.

---

41 Cfr. NITTI, *sub* art. 452-*septies* cod. pen., *cit.*, pag. 1047.



## 7. Il trattamento sanzionatorio e l'omessa previsione della responsabilità degli enti.

La pena comminata per il reato è la “*reclusione da sei mesi a tre anni*”: il legislatore ha, quindi, optato a favore di un trattamento sanzionatorio meno severo di quello previsto per gli altri delitti ambientali, che può consentire, in particolare, la definizione del processo mediante la scelta di riti alternativi (si pensi, ad es., alla sospensione del procedimento con messa alla prova), e, al contempo, l'applicazione di istituti deflattivi, *in primis*, la “non punibilità per particolare tenuità del fatto”.

Ben più afflittive risultano, invece, le pene accessorie conseguenti all'accertamento della responsabilità penale per il delitto ad esame.

Vi è, anzitutto, la pena della “incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione”, prevista dall'art. 32-*quater* cod. pen., laddove la condotta di “impedimento del controllo” sia stata commessa “*in danno o a vantaggio di un'attività imprenditoriale o comunque in relazione ad essa*”: ad ogni evidenza, si tratta di una misura particolarmente limitativa per chi opera in campo ambientale, considerata l'importanza, per i profitti dell'impresa, delle commesse provenienti dal settore pubblico.

Alla condanna (o alla sentenza di patteggiamento) dovrà anche seguire l'applicazione della “confisca” e del “ripristino dello stato dei luoghi”, ai sensi, rispettivamente, degli artt. 452-*undecies* e 452-*duodecies* cod. pen. Le criticità correlate alla previsione di siffatte misure si riferiscono alla non agevole individuazione concreta dei loro presupposti applicativi: a proposito della confisca prevista dall'art. 452-*undecies* cod. pen., il profitto del reato potrebbe essere individuato nel “risparmio di spesa” conseguente alla mancata applicazione delle sanzioni correlate alla situazione illecita, che la condotta d'impedimento del controllo non ha consentito di scoprire tempestivamente; per quanto concerne la misura ripristinatoria di cui all'art. 452-*duodecies* cod. pen., sembrerebbe, invece, più arduo poter riconoscere la presenza di un pregiudizio ambientale, direttamente correlato alla commissione della condotta ostativa. In entrambi i casi, potrebbe, peraltro, accadere che, in sede applicativa, una volta dimostrato il nesso causale esistente tra la commissione della condotta di ostacolo e il protrarsi (o l'aggravarsi) di una situazione illecita pregressa (configurante, ad es., un eco-delitto), l'applicazione delle suddette misure venga incentrata sul profitto illegale e



sull'inquinamento ambientale, derivanti, non già dalla commissione del reato ad esame, ma dalle conseguenze pregiudizievoli degli illeciti precedenti; si tratta di un'interpretazione praticabile, a condizione che vi sia una rigorosa dimostrazione del predetto rapporto eziologico.

Infine, è opportuno segnalare che il delitto in questione non è stato inserito nell'elenco di quelli suscettibili di generare la responsabilità degli enti, ai sensi del d.lgs. n. 231/2001: considerato che la condotta di "impedimento del controllo" è tale da poter essere commessa ad interesse o vantaggio di una persona giuridica (che potrebbe, così, sottrarsi ad eventuali sanzioni in materia ambientale), la previsione di siffatta forma di responsabilità sarebbe stata opportuna<sup>42</sup>, analogamente, del resto, a quanto si è previsto per il delitto di "ostacolo delle funzioni delle autorità pubbliche di vigilanza", ai sensi dell'art. 25-ter, co. 1, lett. s), d.lgs. 231/2001.

L'efficacia preventiva della figura criminosa sarebbe stata in tal modo implementata, imponendo agli enti collettivi l'onere della prevenzione interna, al quale si sarebbe potuto efficacemente adempiere, prevedendo, nei regolamenti disciplinari, esplicite sanzioni, in caso di condotte interne volte ad ostacolare i controlli ambientali delle pubbliche autorità.

## 8. Considerazioni conclusive.

La scarsa frequenza applicativa del reato di "impedimento del controllo" sembra suggerire che la funzione assolta dalla predetta fattispecie sia stata di natura prettamente *simbolica*: ad origine della previsione incriminatrice, non vi sarebbe, pertanto, la necessità di colmare un vuoto normativo, ma, invece, l'esigenza di minacciare sanzioni penali a chiunque ostacoli le attività di controllo in materia ambientale, al fine d'implementare - in chiave esemplare - la strumentazione normativa a presidio del bene-ambiente.

La suddetta conclusione sembra confermata dalla circostanza che le ipotesi applicative ascrivibili all'art. 452-septies cod. pen. fossero riconducibili, ben prima della riforma del 2015, a

---

<sup>42</sup> In ottica di riforma, si veda il c.d. d.d.l. "Terra Mia", allegato allo scritto di DI FIORINO, PACCIOLLA, *Terra Mia: un disegno di legge da rivedere*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 9/11/2020, il cui art. 16, co. 1, lett. a), n. 4 sancisce l'introduzione del delitto di cui all'art. 452-septies cod. pen. tra gli illeciti suscettibili di generare la responsabilità degli enti, prevedendo la sanzione pecuniaria "*da centocinquanta a trecento quote*", oltre alle sanzioni interdittive previste dall'art. 9 (del d.lgs. n. 231/2001), per una durata "*non superiore a un anno*" (cfr. la successiva lett. b).



previsioni incriminatrici poste a tutela di beni giuridici diversi da quello ambientale (si pensi, ad es., all'art. 378 cod. pen., e, limitatamente alle condotte compiute con finalità di opposizione o di ostacolo di un pubblico ufficiale, agli artt. 336 e 337 cod. pen.). La circostanza che la fattispecie introdotta potesse convergere, sullo stesso fatto, assieme ad altre previsioni normative, sembra, del resto, essere stata considerata dal legislatore di riforma, vista la previsione della clausola di sussidiarietà iniziale, avente la funzione di risolvere le ipotesi di concorso apparente; proprio la suddetta clausola potrebbe aver determinato l'ipo-effettività applicativa del reato: laddove, infatti, come suggerito in sede di prima interpretazione del reato, l'art. 452-*septies* cod. pen. sia stato ritenuto sussidiario agli artt. 336 e 337 cod. pen. (esito rispetto al quale, come evidenziato, si nutrono perplessità), si sarebbe determinata una consistente erosione applicativa del delitto in questione, a vantaggio delle fattispecie in tema di "violenza o resistenza a pubblico ufficiale".

Nella prospettiva di una maggiore applicazione della figura criminosa, se ne possono, peraltro, individuare alcune criticità. Si intravede, anzitutto, il rischio che gli eventi tipici del reato, dalla formulazione linguistica semanticamente ampia, inducano la giurisprudenza maggiormente incline alla tutela delle funzioni pubbliche preposte alla vigilanza ambientale, a sanzionare, in chiave analogica, ogni tipo di condotta impeditiva, indipendentemente dalla sua rigorosa riconducibilità ai concetti di "negazione dell'accesso", "predisposizione di ostacoli" o "mutazione artificiale dello stato dei luoghi" (così, si pensi, ad es., al rischio che sia sanzionata ogni forma di "omessa collaborazione" con le autorità); in secondo luogo, si potrebbe riscontrare, come evidenziato nel testo, l'estensione oggettiva dei controlli tutelati alle ispezioni amministrative illegittime (in quanto non contemplate dagli atti giuridici che le disciplinano).

Mentre la prevenzione del primo esito risulta affidata alla sensibilità del diritto vivente, chiamato ad applicare tassativamente ogni elemento del fatto tipico, l'esclusione del secondo effetto potrebbe essere incentivata, *de iure condendo*, attraverso la limitazione della punibilità alle sole condotte impeditive dei controlli *legittimi*.

Si deve, infine, registrare la non sufficiente focalizzazione soggettiva della fattispecie: la tipologia di condotta punita avrebbe, in effetti, suggerito - similmente a quanto avvenuto per reati analoghi a quello di specie - di inserire, tra gli elementi soggettivi del fatto tipico, un coefficiente teleologico teso a limitare la punibilità alle sole condotte connotate dalla finalità di ostacolo delle funzioni di vigilanza e controllo in materia ambientale.



**IL PROCEDIMENTO DI CARATTERIZZAZIONE E BONIFICA  
PER I PUNTI VENDITA CARBURANTE ALLA LUCE DELLE PIÙ RECENTI  
DISPOSIZIONI NORMATIVE**

**THE CHARACTERIZATION AND REMEDIATION PROCESS  
FOR PETROL STATIONS IN LIGHT OF THE MOST RECENT REGULATORY  
PROVISIONS**

**di Giovanni SAVARESE**

**Abstract.** L'ordinamento giuridico italiano ha il proprio cardine per la gestione delle problematiche di contaminazione ambientale nel d.lgs. n. 152 del 2006 che riguardo alla tematica riporta le procedure amministrative e tecniche che il soggetto responsabile o interessato è chiamato a mettere in atto unitamente a quelle di competenza dei soggetti pubblici che intervengono a vario titolo. A fronte di una formulazione di base che il legislatore ha voluto impostare (incentrata in primis sul concetto "chi inquina paga" e poi sulla possibilità di valutare sito specificamente l'effettivo rischio legato alla alterazione dell'equilibrio ambientale) si trovano nel testo unico una serie di procedure per affrontare situazioni particolari. Tra queste è stato da sempre possibile annoverare il caso dei "punti vendita carburante", dapprima in quanto "siti di ridotte dimensioni" successivamente in quanto fattispecie ben distinta da altre. Accanto alla normativa iniziale sono diversi gli interventi del legislatore che hanno disciplinato e regolamentato casistiche particolari e mettendole in relazione con il procedimento ambientale di caratterizzazione e bonifica. Le più recenti novità normative sono state introdotte dal d.l.n. 76 del 2020 e dal d.l.77 del 2021 (come convertiti). Scopo del presente contributo è illustrare i lineamenti di base della normativa in materia di caratterizzazione e bonifica dei siti contaminati e specifici per i punti vendita carburante e discutere gli aspetti degli ultimi aggiornamenti normativi.

**Abstract.** The Italian legal system has its own cornerstone for the management of environmental contamination issues in Legislative Decree no. 152 of 2006 which, about the issue, reports the administrative and technical procedures that the responsible or interested party is called upon to implement together with those pertaining to the public entities involved in various capacities. Alongside a basic formulation that the legislator wanted to set up (focused primarily on the "polluter pays" concept and then on the possibility of specifically assessing the actual risk linked to the alteration of the environmental balance) in the consolidated text of procedures for dealing with situations. Among these it has always been possible to include the case of "petrol station", first as "small sites" and later as a very distinct case from others. Alongside the initial legislation, there are several interventions by the legislator who have disciplined and regulated cases and relating them to the environmental characterization and remediation process. The most recent regulatory changes were introduced by the Legislative Decree n. 76 of 2020 and by the Legislative Decree n. 77 of 2021. The purpose of this contribution is to illustrate the basic features of the legislation on the characterization and remediation of contaminated sites and specific for petrol station and discuss the aspects of the latest regulatory updates.



**Parole chiave:** Ambiente, indagine preliminare, analisi di rischio, siti contaminati, materiale di riporto.

**Key words:** Environment, preliminary characterization, risk analysis, contaminated site, site of national interest

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. Le caratteristiche essenziali del procedimento di caratterizzazione e bonifica. – 3. Le procedure semplificate per i Punti Vendita Carburante. – 4. Gli effetti degli ultimi aggiornamenti normativi. – 4.1 Esecuzione di Interventi e opere nei siti oggetto di bonifica. – 4.2 Conduzione del procedimento ambientale in un Sito di Interesse Nazionale. – 4.3 Definizione dei valori di fondo per fenomeni naturali o antropici. – 4.4 Rilascio di autorizzazione allo scarico delle acque emunte dalla falda. – 4.5 Caratterizzazione e gestione delle matrici materiali di riporto. – 4.6 Certificazione di avvenuta bonifica. – 4.7 Procedure semplificate per la dismissione dei punti vendita carburante – 5. Conclusioni.

## 1. Introduzione.

Il Titolo V alla Parte IV del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (noto come Codice o Testo Unico dell'Ambiente<sup>1</sup>) affronta e disciplina la tematica “Bonifica di siti contaminati”. Come ha affermato il giudice amministrativo di primo grado “il procedimento di “bonifica” dei siti si sviluppa secondo una logica di accertamento progressivo della situazione di contaminazione e si articola in un iter più o meno “complesso” a seconda della fase”<sup>2</sup>. Accanto a questa impostazione di base, la norma prevede che la materia possa essere affrontata riconducendola a “situazioni tipo” e perciò è presente più di una procedura da seguire. Per il caso dei “punti vendita carburante”<sup>3</sup> già

1 Sulla significatività dell'attribuzione di “codice” o “testo unico” si veda LORENZETTI, *La tecnica normativa e ambiente nel dialogo tra legislatore e giudici*, in *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Quaderni del Gruppo di Pisa a cura di CAVINO, CONTE pag. 275 e ss., 2013

2 TAR Calabria Sez. 1 n. 455 del 19/02/2018

3 Secondo la definizione data dall'art. 2 comma. 2 lett. b) del d.m. 31/2015 si intende “la porzione di territorio di limitata estensione, non superiore a 5000 m<sup>2</sup>, interessata dal sedime o dalle pertinenze di un impianto di distribuzione carburanti, intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, sottosuolo ed acque sotterranee) e comprensiva delle eventuali strutture edilizie e impiantistiche presenti, anche destinate alla commercializzazione di altri prodotti e agli interventi di ordinaria e minuta manutenzione e riparazione dei veicoli a motore, assentiti nel rispetto delle disposizioni



nella prima emanazione del 2006 il legislatore aveva ritenuto possibile prevedere una particolare procedura, semplificata, non già per la fattispecie del caso ma perché inclusa nella più ampia (e così rimasta indefinita) casistica dei “*siti di ridotte dimensioni*” per i quali si sarebbero applicate le procedure *ex art. 249* con rimando all’Allegato 4 al Titolo V. Questa procedura non aveva tuttavia nel tempo trovato le applicazioni auspiccate: accanto ai siti di ridotte dimensioni, infatti, il legislatore aveva posto le “*aree circoscritte ... di superficie non superiore ai 1000 m<sup>2</sup>*” con il risultato di una interpretazione della forma espressiva di questo passaggio che aveva lasciato spazio ad interpretazioni contrapposte<sup>4</sup>: spesso il limite di superficie veniva fatto gravare anche al Punto Vendita Carburante. Si è così giunti all’emanazione delle “*procedure semplificate per le operazioni di bonifica relative alla rete di distribuzione carburanti*” di cui all’art. 252.

Accanto a tale fonte primaria sono da tenere in considerazione da un lato tutti i documenti tecnici di riferimento, le circolari esplicative di vari dicasteri o i pareri specifici<sup>5</sup> di autorità competenti che costituiscono la base della gestione e la soluzione del problema dall’altro gli interventi di rango normativo succeduti nel tempo. Ritiene autorevole dottrina che “*al problema dei suoli inquinati il legislatore ha risposto ... con l’adozione di una serie di normative ... le quali hanno però finito per creare un quadro normativo quanto mai disorganico ed eterogeneo*”<sup>6</sup>.

Gli ultimi aggiornamenti, in ordine cronologico, sono quelli della l. 11 settembre 2020, n. 120 di conversione del d.l.16 luglio 2020, n. 76 e della l. 29 luglio 2021, n. 108 che ha convertito il d.l.31 maggio 2021, n. 77. Il contributo tratterà degli impatti apportati da queste fonti in materia di siti contaminati ed in relazione al Punto Vendita Carburante. In tale ottica, dopo una disamina delle caratteristiche generali del procedimento ambientale *ex* Titolo V Parte IV del d.lgs 152/2006 e di quelle peculiari per il Punto Vendita Carburante, saranno illustrati i contenuti dei d.l.in analisi con una valutazione critica degli stessi. Il carattere di novità dei testi esaminati e la specificità degli argomenti in essi trattati hanno concorso a rendere estremamente rarefatta la possibilità di attingere

---

vigenti”.

4 Sul punto si veda VANETTI, *La bonifica delle aree di ridotte dimensioni d.lgs. n. 152/06 - Testo Unico Ambientale*, in *giuristiambientali.it*, 2006 che osserva: “*Si pone, tuttavia, il problema di comprendere quali siti debbano ritenersi di ridotte dimensioni: in particolare, se il criterio dei 1000 mq sia applicabile anche per i siti di ridotte dimensioni ovvero se questi rilevino per la tipologia di attività in essere e non per una dimensione oggettiva*”.

5 A proposito del dibattuto tema riguardante la cogenza di tali documenti, si veda l’interessante analisi prodotta da INGENITO, *Il Ruolo delle Linee Guida in Materia Ambientale*, in *ambientediritto.it*, 2019.

6 GARZIA, *Emergenze ambientali, azione amministrativa e bonifica dei siti contaminati*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2015.



e far ricorso ad elementi di bibliografia e giurisprudenza circostanziati.

## 2. Le caratteristiche essenziali del procedimento di caratterizzazione e bonifica.

Ferme restando le diverse fattispecie che disciplinano la conduzione amministrativa e tecnica del c.d. procedimento ambientale di *caratterizzazione e bonifica*, che riguardano numerose altre specificità (le aree militari, ad esempio, o quelle agricole), è possibile descrivere un'impalcatura a partire dall'art. 242<sup>7</sup>, che le accomuna. Anzitutto la sussistenza o meno di condizioni di anche potenziale contaminazione, assunta la circostanza che possa sussistere un pericolo imminente per l'ambiente o che sia stata rilevato un fenomeno storico, si ricava mediante determinazione analitica della concentrazione delle sostanze presenti nel suolo, nel sottosuolo, nel materiale di riporto o nelle acque sotterranee (matrici ambientali) e dal successivo confronto con le massime concentrazioni ammesse (Concentrazione Soglia di Contaminazione - CSC) elencate nella Tabella 1 (per il terreno) o nella Tabella 2 (per le acque sotterranee) di cui all'Allegato 5 al Titolo V alla Parte IV<sup>8</sup>. Peraltro, la Tabella 1 presenta CSC diverse a seconda della destinazione d'uso del sito<sup>9</sup>: ad esempio, la massima concentrazione ammessa per il parametro Benzene è pari a 0,1 mg/kg se il sito ricade in un ambito "*Verde Pubblico, Privato e Residenziale*" mentre è pari a 2 mg/kg se il sito ricade in un ambito "*Commerciale/Industriale*".

Il superamento delle CSC o il verificarsi di una situazione anche potenziale di superamento deve essere notificato al Comune, alla Provincia, alla Regione ed alla Prefettura per conto del "*Soggetto Responsabile*" o del "*Proprietario*" o "*Gestore del Sito*" "*non responsabile*"<sup>10</sup>; specifiche

7 Per un approfondimento sulle procedure *ex art. 242* si veda CERRUTO, *Note semi-brevi in tema di bonifiche. Analisi delle principali novità portate dal d.lgs. n. 152/2006*, in *ambientediritto.it*, 2006

8 Con esclusione delle concentrazioni massime ammesse in "*aree destinate alla produzione agricola e all'allevamento*" identificate con Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 1/03/2019, n. 46.

9 La questione è delicata, laddove si contrappone alla destinazione d'uso del sito prevista dagli strumenti urbanistici comunali quella derivante dall'utilizzazione effettiva. La prima è quella a cui fare riferimento, si veda TAR Veneto Sez. 3 n. 255 del 25/02/2014. Per un'analisi puntuale del tema e critica della sentenza citata TAR Veneto si suggerisce M. CERRUTO, *La determinazione delle CSC nella bonifica dei siti produttivi*, in *Dir. Giur. Agr. Amb.* n. 9-10, 2014

10 Questo profilo è assoggettato a responsabilità diverse rispetto al *responsabile*. Si veda TAR Lombardia Sez. 1 n. 964 del 9/10/2018 "*non sussiste (in via automatica, come responsabilità oggettiva o per fatto altrui) una responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata e da bonificare per il sol fatto di tal sua qualità*". Ed anche Cons. di Stato, Sez. 4, n. 5372 del 7/09/2020 "*resta fermo che il proprietario del terreno sul quale sono depositate sostanze inquinanti, che non sia responsabile dell'inquinamento (c.d. proprietario incolpevole) e che non sia stato negligente nell'attivarsi con le segnalazioni e le denunce imposte dalla legge, è tenuto solo ad adottare le misure di prevenzione, mentre gli*



misure immediate devono essere messe in atto per evitare o mitigare gli effetti della circostanza negativa<sup>11</sup> (misure di prevenzione, di messa in sicurezza d'emergenza o d'emergenza a seconda dei casi). Tale comunicazione deve essere resa entro un brevissimo termine (tipicamente 24 ore) dall'evento o dall'evidenza della situazione di criticità. È possibile aggiornare, entro un certo termine, la comunicazione laddove si dimostri l'assenza di superamento delle CSC o il ripristino delle condizioni originarie<sup>12</sup> e concludere così il procedimento.

Diversamente sarà necessario definire le caratteristiche e la qualità delle matrici ambientali in relazione alle attività esercitate sul sito, tramite la *caratterizzazione ambientale*, disciplinata dall'Allegato 2 al Titolo V della Parte IV oltre che da ulteriori Linee Guida emanate sia a livello centrale (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare oggi Ministero della Transizione Ecologica, Istituto Superiore per la Ricerca e la Protezione Ambientale ISPRA, Sistema Nazionale a Rete per la Protezione Ambientale SNPA) sia a livello decentrato (regioni, province, comuni). Il superamento delle CSC è prodromico alla definizione del sito quale "*potenzialmente contaminato*": attraverso una specifica modellazione matematica si potrà valutare la presenza reale di un rischio per l'ambiente e l'uomo ("*Analisi di Rischio sanitario-ambientale sito specifica*").

L'Analisi di Rischio è condotta in linea con quanto previsto dall'Allegato 1 al Titolo V della Parte IV e, principalmente, secondo il documento *Criteri metodologici per l'applicazione dell'analisi assoluta di rischio, 2008* redatto da ISPRA (già APAT). In estrema sintesi, la modellazione restituisce un valore numerico di massima concentrazione ammessa che si assume definizione di Concentrazioni Soglia di Rischio (CSR) e/o le condizioni di rischio sanitario e ambientale conseguente lo stato delle matrici ambientali alterate dall'evento contaminati. La condizione di assenza di rischio rappresenta la tollerabilità delle anomalie riscontrate (le massime

---

*interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano sul responsabile della contaminazione, ossia su colui al quale – per una sua condotta commissiva od omissiva - sia imputabile l'inquinamento".*

11 Gli orientamenti della giurisprudenza più recenti sono indirizzati a comprendere tra le attività che possono essere imposte al soggetto non responsabile anche quelle di messa in sicurezza d'emergenza. Si veda TAR Marche Sez. 1 n. 120 del 8/02/2021 "*La messa in sicurezza del sito inquinato costituisce una misura di correzione dei danni e rientra pertanto nel genus delle precauzioni: non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria e tale misura non presuppone affatto l'individuazione dell'eventuale responsabile.*"

12 Anche se in merito alla possibilità di concludere il procedimento per avvenuto "*ripristino*" il TAR Lazio Sez. 1-Ter n. 7001 del 15/07/2013 ha considerato come elemento valutativo anche la natura degli interventi attuati a valle della comunicazione di "*evento potenzialmente in grado di contaminare*": in questo caso il giudice ha ritenuto non ammissibile l'istanza di autocertificazione in procedura semplificata ex art. 249, rilevando come il risultato di "*non superamento delle CSC*" fosse stato raggiunto a seguito di interventi di messa in sicurezza d'urgenza (e non di prevenzione o d'emergenza) tali da richiedere la verifica dell'efficacia degli stessi da parte della Provincia e pertanto ritenendo necessaria la prosecuzione dell'iter. Sentenza speculare è TAR Lazio Sez. 1-Ter n. 8919 del 16/10/2013



concentrazioni rilevate nelle matrici ambientali sono inferiori alle CSR) ed il sito è definito “*non contaminato*”; viceversa, in presenza di rischio il sito si definisce “*contaminato*” e conseguentemente si rendono necessari interventi<sup>13</sup>.

La progettazione degli interventi di bonifica (volti a riportare le concentrazioni entro le CSC o le CSR) segue gli indirizzi di cui all'Allegato 3 al Titolo V della Parte IV. In alcuni casi gli interventi possono non riportare le concentrazioni ai livelli di legge, ferma restando la necessità di garantire una idonea sicurezza verso l'ambiente circostante e il recettore umano (messa in sicurezza operativa, messa in sicurezza permanente).

Sono oggetto di preventiva valutazione e specifica o distinta approvazione la caratterizzazione ambientale, l'analisi di rischio sanitario-ambientale sito specifica e la progettazione degli interventi nonché la scelta delle misure da mettere in atto per verificarne l'efficacia in corso d'opera e *post operam*. La competenza del procedimento amministrativo di approvazione è ricondotta alla Regione competente (o al Ministero della Transizione Ecologica nel caso di Siti di Interesse Nazionale), che si avvale della Provincia per svolgere i controlli e dell'Agenzia di Protezione Ambientale territoriale per l'analisi degli aspetti tecnici e ingegneristici. La valutazione e l'approvazione avviene in seno ad apposita Conferenza dei Servizi; a seconda della procedura l'approvazione può riguardare specifici elementi o una serie più ampia. La chiusura del procedimento è la definizione di “*sito non contaminato*” o di “*certificazione di avvenuta bonifica*” rilasciata dalla Provincia<sup>14</sup>.

### **3. Le procedure semplificate per i Punti Vendita Carburante**

Come già richiamato, le prime procedure specifiche destinate al Punto Vendita Carburante sono quelle dell'art. 249 che disciplina gli interventi nelle *aree contaminate di ridotte dimensioni*, con i dettagli di cui all'Allegato 4 al Titolo V della Parte IV. Successivamente, nel 2015, l'allora Ministero della Tutela del Territorio e del Mare, ha specificatamente disciplinato le procedure per i

---

<sup>13</sup> TAR Lombardia Sez. 1 n. 142 del 10/02/2022

<sup>14</sup> Fanno eccezione per le procedure di bonifica delineate dall'art. 242-*bis* secondo le quali la certificazione della bontà degli interventi e quindi la chiusura del procedimento discende direttamente dagli esiti dell'accertamento svolto dall'Agenzia di Protezione Ambientale.



punti vendita carburante.

Si tratta del d.m. 12/02/2015, n. 31 recante “*Regolamento recante criteri semplificati per la caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica dei punti vendita carburanti, ai sensi dell'articolo 252, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*”<sup>15</sup>.

Per quanto attiene agli aspetti strettamente procedurali, le peculiarità del d.m. 31/2015 possono essere così riassunte:

è definito *Punto Vendita Carburante* un sito di estensione non superiore a 5.000 m<sup>2</sup><sup>16</sup>.

Le procedure si applicano anche alla dismissione dell'impianto.

A valle della notifica di evento potenzialmente contaminante, è a disposizione un tempo pari a 60 giorni (contro le 48 ore delle procedure ordinarie) per concludere il procedimento per assenza di superamenti delle CSC o ripristino della situazione originaria tramite autocertificazione.

È oggetto di approvazione da parte della Conferenza dei Servizi un unico elaborato tecnico che contiene i risultati della caratterizzazione e gli interventi previsti di bonifica o messa in sicurezza e/o i risultati dell'analisi di rischio. La valutazione deve avvenire entro 60 giorni dall'avvio del procedimento (le procedure ordinarie prevedono l'approvazione progressiva di più elaborati tecnici ed in un lasso di tempo assai più ampio).

Tra gli aspetti tecnici più importanti di questa procedura semplificata si possono ricordare:

la possibilità di ricomprendere tra gli interventi da mettere in atto nell'immediatezza (“*speciali interventi di prevenzione*”) la rimozione della sorgente secondaria di contaminazione (primaria è quella che trasferisce la contaminazione alla matrice ambientale mentre secondaria è quella che funge da tramite per la diffusione tra e nelle matrici ambientali); in concreto ciò significa la possibilità di rimuovere, senza preventiva autorizzazione e senza che sia necessario un collaudo di quanto svolto, terreno potenzialmente alterato e comprendere tali interventi tra quelli autocertificabili<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Si veda anche BUTTI, *Bonifiche: al via i criteri semplificati per i punti vendita carburanti*, in *Amb.&Sic.*, 2015.

<sup>16</sup> Alla definizione di “punto vendita carburante” già richiamata in nota 3 si deve aggiungere l'interpretazione su quali aree dell'esercizio siano da computare per definire quest'estensione massima: il Ministero per lo Sviluppo Economico con propria nota U.0007309.14-03-2016 ha ritenuto che tali aree debbano essere quelle “*strettamente funzionali all'attività di erogazione dei carburanti e destinate alla commercializzazione di altri prodotti, sempre petroliferi ... nonché le superfici destinate agli interventi di ordinaria e minuta manutenzione e riparazione dei veicoli*”. Tale interpretazione è stata sposata dal Ministero dell'Ambiente.

<sup>17</sup> Nelle procedure ordinarie tali attività di configurerebbero come di *bonifica* (o di *messa in sicurezza d'urgenza*) ed in quanto tali attuabili solo a valle di specifica autorizzazione (o validazione *ex post*) dell'autorità competente. Con questa disposizione viene meno l'applicazione delle valutazioni fatte da TAR Lazio Sez. 1-Ter n. 7001 del 15/07/2013 già



La presenza di una lista predeterminata di sostanze chimiche, da ricercare durante la caratterizzazione, considerate tipiche di una potenziale contaminazione da prodotti petroliferi da autotrazione; ciò esclude, salvo diverse evidenze, la necessità che siano determinati tutti i parametri delle tabelle 1 e 2 dell'All. 5 della Parte IV. In caso di attività di manutenzione meccanica, esercitata anche nel passato, si considerano necessarie alcune sostanze chimiche tipiche integrative.

Viene data maggiore enfasi alla possibilità di verificare gli esiti modellistici dell'analisi di rischio sanitario-ambientale sito specifica tramite indagini in sito atte a definire le reali condizioni di rischio.

Il sedime di pertinenza del Punto Vendita Carburante costituisce il limite entro il quale indirizzare le procedure di caratterizzazione e definizione della geometria delle sorgenti di contaminazione, salvo evidenze che mostrino specifiche necessità.

Complessivamente le procedure introdotte dal d.m. 31/2015 sono foriere di un notevole snellimento soprattutto delle procedure amministrative con un termine per autocertificare la non necessità di intervento esteso fino a 60 giorni, la possibilità di ottenere approvazione degli interventi previsti entro 60 giorni (si pensi che seguendo le procedure ordinarie l'iter che conduce all'approvazione avrebbe durata, in condizioni solo teoriche di fatto non realizzabili, pari ad almeno 150 giorni) e poi tecniche potendo provvedere alla rimozione di terreno potenzialmente contaminato già unitamente ai primi interventi di messa in sicurezza e quindi ricomprenderli nell'autocertificazione di ripristino.

#### **4. Gli effetti degli ultimi aggiornamenti normativi**

Il 14 settembre 2020 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, la n. 228, il testo del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 come convertito nella l. 11 settembre 2020, n. 120. Il testo, recante “*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*”, affronta al Capo II “*Semplificazione in materia ambientale*”. Dei nove articoli che compongono il Capo, gli articoli 52 e 53 impattano direttamente la gestione del procedimento ambientale c.d. di *caratterizzazione e bonifica*<sup>18</sup>

---

richiamata nella nota 12 e nel qual caso il giudice amministrativo aveva affrontato proprio un intervento relativo ad un Punto Vendita Carburante.

<sup>18</sup> Per una più ampia analisi degli impatti in tema di procedimento c.d. di “*di caratterizzazione e bonifica*” del



intervenendo sulla composizione del d.lgs. 152/2006 mentre l'articolo 52-bis è legato alla dismissione degli impianti di distribuzione carburante di cui alla l. 4 agosto 2017, n. 124<sup>19</sup>.

Successivamente, il 30 luglio 2021 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, la n. 26, il testo del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 come convertito nella l. 29 luglio 2021, n. 108. Il testo, recante “*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*”, affronta alla Parte II Capo VIII questioni inerenti alla «*Semplificazione per la promozione dell'economia circolare e il contrasto al dissesto idrogeologico*». Dei dieci articoli che compongono il Capo, l'articolo 37 impatta direttamente la gestione del procedimento ambientale c.d. di *caratterizzazione e bonifica* intervenendo sulla composizione del d.lgs. 152/2006.

La lettura combinata dei quattro articoli evidenziati permette di identificare alcune significative fattispecie tecniche e giuridiche che possano legarsi al procedimento ambientale (fattuale o potenziale) su un Punto Vendita Carburante nei seguenti casi:

Esecuzione di interventi ed opere

Conduzione del procedimento ambientale in Sito di interesse nazionale.

Definizione dei valori di fondo per fenomeni naturali o antropici.

Rilascio di autorizzazione allo scarico delle acque emunte dalla falda.

Caratterizzazione e gestione delle matrici materiali di riporto individuate nel sito.

Certificazione degli interventi di bonifica.

Dismissione del Punto Vendita Carburante alla cessazione di attività

Sulla base di questa discretizzazione, che esclude alcune novità pure notevoli, la lettura che nel seguito si offrirà terrà conto del combinato disposto e dunque illustrerà queste tematiche, nel loro complesso, novate dal legislatore in tempi recenti.

#### **4.1. Esecuzione di Interventi e opere nei siti oggetto di bonifica**

Con l'intento di disciplinare l'esecuzione di interventi di vario tipo, il codice dell'ambiente è

---

d.l.76/2020 si veda SAVARESE, *Siti Contaminati. Un'analisi del procedimento di caratterizzazione e bonifica alla luce del d.l.16 luglio 2020, n. 76*, in *ambientediritto.it*, 2021.

19 Legge annuale per il mercato e la concorrenza.



ora composto dall'art. 242-ter (“*Interventi e opere nei siti oggetto di bonifica*”). Non tutti gli interventi sono ammessi, ma, tra gli altri e con riferimento al tipo di attività in esame, quelli richiesti dalla normativa sulla sicurezza dei luoghi di lavoro, di manutenzione ordinaria e straordinaria, di adeguamento alle prescrizioni autorizzative, opere lineari necessarie per l'esercizio di impianti<sup>20</sup>. Le attività possono essere svolte a precise condizioni ovvero che:

non pregiudichino né interferiscano con l'esecuzione e il completamento della bonifica;  
non determinino rischi per la salute dei lavoratori e degli altri fruitori dell'area.

Il rispetto di queste condizioni sarà verificato dall'Autorità titolare del procedimento ambientale (la Regione in via ordinaria salvo che questa, come sovente è accaduto, non abbia delegato ai Comuni la titolarità) nell'ambito delle procedure di approvazione degli interventi da realizzare previsti o con specifico procedimento. È da notare come la verifica e relativa concessione all'autorizzazione debba essere condotta anche nel caso gli interventi non comportino scavi ma producano una occupazione permanente del suolo.

Per garantire il rispetto della prima condizione sono date specifiche operative, come riepilogate nel seguito:

caso in cui non sia stata ancora realizzata la caratterizzazione: è necessario accertare lo stato di potenziale contaminazione del sito mediante un Piano di indagini preliminari, concordato con l'Agenzia di Protezione Ambientale territorialmente competente che deve pronunciarsi entro e non oltre trenta giorni. In caso di mancata pronuncia nei termini da parte dell'Agenzia, il Piano è concordato con ISPRA. Il piano è quindi inviato agli enti interessati con un anticipo di almeno trenta giorni prima dell'avvio delle attività.

La caratterizzazione dovrà essere condotta tenendo conto di quanto previsto nell'All. 2 (per i criteri generali) al Titolo V e di quanto previsto dal d.m. 31/2015 (per la specificità del Punto Vendita Carburante). Devono essere oggetto di caratterizzazione, anche al fine di determinare il superamento o meno delle CSC già novellate, le matrici ambientali: suolo, sottosuolo, materiale di riporto ed acqua di falda. La distinzione può essere semplificata tra porzione insatura (terreno) e

---

<sup>20</sup> Sulla discussa questione della possibilità o meno di intervento sui siti contaminati si veda BIGATTI, *Rifiuti. disciplina dell'onere reale nella normativa sui siti contaminati*, in *lexambiente.it*, 2020 e PRATI, *La giurisprudenza in tema di bonifiche dei siti di interesse nazionale dopo il D. Lgs. 152/2006* in *ambientediritto.it*, 2007 a commento di TAR Lombardia, Sez. II, 27 giugno 2007, n. 5288 e SAVARESE, *La realizzazione di interventi ed opere nei siti contaminati*, in *ambientediritto.it*, 2021. Anche TAR Piemonte, Sez. 1 n. 2928 del 21/11/2008 e TAR Trento Sez. Unica n. 382 del 20/11/2013



porzione satura (acque di falda) del sottosuolo. Per quanto riguarda la porzione insatura la caratterizzazione avviene tramite il prelievo di campioni (attraverso tecniche diverse in funzione della profondità da raggiungere – scavo meccanico vs perforazione geognostica) nell'intervallo 0 – 1 m (c.d. suolo superficiale), nell'intervallo della frangia capillare e nella porzione di sottosuolo compresa tra i due precedenti (c.d. suolo profondo). Questo elenco non è esaustivo e deve essere prelevato un campione di terreno ad ogni evidenza di anomalia. L'ubicazione dei punti di indagine sarà funzione delle caratteristiche del sito<sup>21</sup>; i punti campionamento saranno comunque posti di norma in prossimità delle strutture di distribuzione del carburante (potenziali fonti primarie) ma anche nelle porzioni periferiche del sito per permettere di delimitare la potenziale contaminazione con la massima accuratezza. Nel caso siano previsti scavi il campionamento potrà avvenire direttamente sui fronti prelevando dalla parete e/o dal fondo. La caratterizzazione del sito non ha l'unico obiettivo di determinare le concentrazioni delle sostanze ricercate ma si pone anche il fine di ricostruire le caratteristiche chimico-fisiche dei terreni. La caratterizzazione della porzione satura avviene di norma tramite la realizzazione di una perforazione geognostica attraverso la quale installare un piezometro (tubazione fessurata e dreno al contorno) atto a intercettare le acque nel sottosuolo (o ad accertarne l'assenza). Poiché non sempre le acque sotterranee sono presenti ad una profondità interessabile da eventuali fenomeni di contaminazione o nei casi in cui si attesti la conformità ai limiti di legge nel terreno ad una quota non prossima a quella (anche presunta) delle acque sotterranee, gli accertamenti possono anche constatarne l'assenza entro la massima profondità indagata, laddove si dimostri che la contaminazione non possa migrare ulteriormente nel tempo. Secondo quanto previsto dal d.m. 31/2015 dovranno essere realizzati almeno tre piezometri. La caratterizzazione diretta, su descritta, è la preminente tecnica applicata ma non l'unica ed inoltre deve essere sempre considerata quale punto di partenza una strutturata ricerca da fonti bibliografiche.

caso in cui siano in essere attività di messa in sicurezza operativa (un intervento atto a garantire che la contaminazione presente nel sottosuolo non interessi le matrici ambientali oltre i confini del sito): previa comunicazione all'Agenzia di Protezione Ambientale territorialmente competente con un anticipo di almeno 15 giorni, le opere possono essere avviate.

---

21 La caratterizzazione ambientale distingue tra una strategia di campionamento sistematico ed una di campionamento ragionato. Nel caso del Punto Vendita Carburante questa metodologia risulta la più utilizzata. Si veda il documento AA.VV. *Appendice V Applicazione dell'Analisi di rischio ai punti vendita carburanti*, ISPRA, 2009.



L'art. 242-ter non specifica quale sia il comportamento da adottare laddove per il sito sia già stata eseguita la caratterizzazione. A questo proposito, nel caso in cui gli interventi e le opere da attuare prevedano attività di "scavo", si ritiene necessario fare riferimento<sup>22</sup> alle disposizioni illustrate nel d.P.R. 13 giugno 2017, n. 120 *"Regolamento recante la disciplina semplificata della gestione delle terre e rocce da scavo, ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164"*. Il Decreto si pone l'obiettivo primario di disciplinare la gestione delle terre e rocce da scavo che possono assumere la qualifica di "rifiuto", "sottoprodotto"<sup>23</sup> o "escluse dalla disciplina dei rifiuti"; il principale riferimento del regolamento è quindi il materiale escavato. Fa eccezione, tuttavia, l'argomento relativo alle modalità con le quali tale materiale è escavato in particolare nei *siti contaminati*. Nel d.P.R. l'art. 25 nel *"Titolo V Terre e Rocce da scavo nei siti oggetto di bonifica"* riporta infatti *«Attività di scavo»*. Con condizioni analoghe a quelle previste dall'art. 242-ter (non interferenza con le attività di ripristino e tutela della salute dei lavoratori), l'art. 25 prevede che per i siti già caratterizzati ai sensi dell'art. 242<sup>24</sup> del d.lgs. 152/2006 debba essere prelevato un numero significativo di campioni di suolo sulla base di un piano concordato con l'Agenzia Regionale di Protezione Ambientale che deve pronunciarsi entro trenta giorni. Il piano e il relativo cronoprogramma di dettaglio devono essere trasmessi trenta giorni prima dell'avvio dei lavori. Invero l'applicazione di questa procedura risulta impraticabile nel caso di interventi che non comportino attività di scavo. E, in ogni caso, c'è da rilevare come nelle previsioni del d.m. 31/2015 non è contemplata una specifica approvazione del processo di caratterizzazione e dei relativi esiti che sono invece presentati dal Responsabile della Contaminazione unitamente alla proposta di bonifica/messa in sicurezza anche eventualmente accompagnati dalla modellazione di analisi di rischio. Ne consegue che, laddove gli interventi previsti da realizzare su un Punto Vendita Carburanti non rientrino in quelli elencati nel comma 1 all'art. 242-ter (ad esempio nuove realizzazioni) essi potranno essere realizzati solo a valle dell'approvazione di un elaborato che presenti una proposta di prosecuzione con interventi o conclusione del procedimento.

---

22 Anche dalla lettura della nota del Ministero della Transizione Ecologica 0049407 del 10/05/2021

23 Ai sensi dell'articolo 184-bis, del d.lgs. n. 152/2006 è un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa determinati criteri previsti dalla norma

24 Ovvero per i quali il processo di verifica della qualità delle matrici ambientali e di definizione delle Concentrazioni Soglia di Rischio sia concluso e i cui esiti siano stati formalizzati e storicizzati tramite atto dell'amministrazione titolare del procedimento



Tornando all'analisi delle condizioni proprie dell'art. 242-ter, rispetto alla seconda riguardante la sicurezza dei lavoratori e dei fruitori dell'area, la norma fa esplicito riferimento alle disposizioni previste dal d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (Testo Unico sulla Salute e sulla Sicurezza sul Lavoro). Si segnala come possa essere un valido strumento il documento *“Il rischio chimico per i lavoratori nei siti contaminati”*, prodotto nel 2014 dall'Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro, (INAIL), manuale operativo che tiene conto delle necessità e delle caratteristiche proprie del sito contaminato e del procedimento ambientale per affrontare le tematiche della sicurezza nei luoghi di lavoro.

Relativamente alle valutazioni necessarie alla verifica del rispetto delle condizioni che *«non pregiudichino ne interferiscano»* secondo il comma 3, atteso che quelle su riepilogate si applicano in via transitoria, il Ministero della Transizione Ecologica<sup>25</sup> (per le aree ricomprese nei siti di interesse nazionale) e le Regioni (per le restanti aree) definiranno le procedure per la valutazione e le modalità di controllo da parte della medesima Autorità competente. Inoltre, a proposito di opere ed interventi, il comma 3 prevede Ministero e Regioni provvedano ad individuare categorie di interventi che non necessitano di preventiva autorizzazione.

#### **4.2. Conduzione del procedimento ambientale in un Sito di Interesse Nazionale**

L'art. 252 del codice prevede l'individuazione di aree, che prendono il nome di Siti di Interesse Nazionale (SIN), interessate da peculiari caratteristiche di inquinanti presenti nell'ambiente e di rischio sanitario ed ecologico. La perimetrazione è effettuata con decreto del Ministero della Transizione Ecologica. Gli effetti di tale perimetrazione, come ha osservato il Giudice di Cassazione, obbligano *“all'attivazione delle procedure operative ed amministrative”*<sup>26</sup> dell'art. 242. In tali casi si attivano per ogni unità territoriale (soprattutto quelle

---

<sup>25</sup> Il Ministero della Transizione Ecologica ha adottato con decreto della Direzione Generale per il Risanamento Ambientale n. 46 del 30/04/2021 «la modulistica per la presentazione dell'istanza di avvio del procedimento di valutazione di cui all'articolo 242-ter, comma 2». Si tratta di indicazioni inerenti alle modalità di presentazione dell'istanza di verifica del rispetto non interferenza nell'ambito dei SIN (art. 242-ter co. 2) e non riguardano né la modalità di controllo sulla non interferenza con le attività di risanamento né eventuali indicazioni su opere che non necessitino di autorizzazione.

<sup>26</sup> Cass, Sez. 3, n. 5075 del 2/02/2018



produttive/industriali) le procedure del Titolo V Parte IV del codice, con la peculiarità peraltro di proiettare i “*Soggetti non responsabili*” (potenziali) direttamente alle previsioni del comma 3 del medesimo articolo, precludendo la possibilità di accertare il non superamento delle Concentrazioni Soglia di Contaminazione e concludere tramite autocertificazione il procedimento. La gravosità che tale circostanza può comportare senza una adeguata e specifica istruttoria è stata riconosciuta eccessiva dal giudice che ha qualificato come “*danno*” quello derivante da una ordinanza mossa verso il proprietario di un sito ricadente nella perimetrazione di un SIN<sup>27</sup>. E peraltro, ferma restando l’attivazione delle procedure, sono tutt’altro che certe le responsabilità cui sia sottoposto il proprietario o il gestore del sito non responsabile<sup>28</sup>.

Con tale premessa, in talune occasioni, specifiche attività sono state esonerate dagli oneri derivanti dalla perimetrazione nel SIN: è il caso, calzante, del SIN Valle del Fiume Sacco per il quale il Decreto di ripermetrazione<sup>29</sup> recita: “*Si considerano esclusi dalla perimetrazione i punti vendita carburante*”. Tuttavia, si tratta di una circostanza isolata.

Per questo motivo sono indubbiamente interessanti le disposizioni del *comma 4-bis* all’art. 252 del d.lgs. 152/06 (introdotto dall’art. 53 del d.l.76/2020). È infatti previsto l’accertamento dello stato di potenziale contaminazione tramite l’esecuzione di un Piano di indagini preliminari da presentarsi e svolgersi con modalità analoghe a quelle già descritte al par. 4.1. Laddove si constati l’assenza di superamenti delle CSC il procedimento si conclude con autocertificazione resa dal proponente entro 90 giorni dall’inizio delle attività di indagine. Nel caso di accertato superamento delle CSC il procedimento verrà condotto, con riferimento alla fattispecie del Punto Vendita Carburante, ai sensi del d.m. 31/2015 con la peculiarità di essere sottoposto alla titolarità del Ministero della Transizione Ecologica. Su questo ultimo aspetto si segnala come il dicastero abbia predisposto idonea modulistica che deve essere utilizzata per la presentazione delle istanze relative alla caratterizzazione e alla bonifica o messa in sicurezza del sito<sup>30</sup>.

---

27 TAR Lazio (RM) Sez. 1-*quater* n. 10731 del 20/10/2021 che ha ritenuto illegittime le richieste emesse verso il proprietario dell’impianto di “*trasmissione del Piano di caratterizzazione e del documento tecnico relativo agli interventi di messa in sicurezza di emergenza già adottati*”, ma che al contempo ha ritenuto la delimitazione non pregiudizievole per i soggetti titolari di aree incluse nella perimetrazione.

28 Vedi nota 11.

29 Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, decreto 22 novembre 2016.

30 Si veda in particolare come fonte di riferimento il portale istituzionale [bonifichesiticontaminati.mite.gov.it](http://bonifichesiticontaminati.mite.gov.it)



### 4.3. Definizione dei valori di fondo per fenomeni naturali o antropici

Ampie regioni del territorio italiano sono caratterizzate dalla presenza, nei suoli e nelle acque sotterranee, di elementi chimici in concentrazione superiore alle CSC. Tale evenienza è largamente correlabile ai processi geologici litogenetici e pedogenetici, cui i suoli e gli acquiferi sono riconducibili, che hanno comportato concentrazioni relativamente maggiori di alcuni elementi. Con la consapevolezza di questa caratteristica il legislatore, già nel 2006, aveva previsto la possibilità che i limiti tabellari di cui all'Allegato 5 al Titolo V Parte IV del d.lgs. 152/2006 potessero essere sostituiti dai c.d. *valori di fondo naturale*. In aggiunta si prevedeva la presenza di *valori di fondo* (non imputabile ad una specifica sorgente di contaminazione) di natura *antropica*. A fronte di queste previsioni, tuttavia, è mancata, fino al 2021, la procedura tecnica ed amministrativa per definire il valore di fondo sito specifico. Con le previsioni del d.l.77/2021 essa è ora specificata per la matrice insatura (suolo e sottosuolo) nel comma 13-ter dell'art. 242 del codice. Nel merito la verifica delle origini naturali o antropiche delle non conformità ai limiti di legge può essere svolta tramite l'esecuzione di un *piano di indagini* i cui contenuti dovranno essere "*condivisi*" con l'agenzia di protezione dell'ambiente territorialmente competente. Agli esiti della condivisione, che dovrebbe rappresentare una approvazione informale, il *piano* è eseguito in contraddittorio con l'agenzia. L'uso del termine *contraddittorio* fa riferimento ad una circostanza consolidata più nella prassi che nella codificazione. Si deve infatti escludere che tale uso sia da ritenere secondo le accezioni proprie dell'ambito giurisdizionale. Pertanto, l'accezione è più tecnica che giuridica e preluda alla possibilità che il soggetto interessato provveda a presentare "*l'insieme delle informazioni, delle esigenze e dei dati che sono idonei ad orientare le scelte degli altri soggetti*"<sup>31</sup>. Tipicamente l'utilizzo del contraddittorio è finalizzato, nel contesto della *caratterizzazione e bonifica* dei siti contaminati, a consentire all'ente di controllo e verifica il prelievo di campioni di matrice ambientale da sottoporre a determinazione analitica presso laboratori di rilevanza pubblica. Le disposizioni introdotte dal nuovo comma all'art. 242 non escludono la possibilità che si possa giungere alla identificazione di un valore di fondo da ascrivere a cause naturali o antropiche sulla base delle "*condizioni geologiche, idrogeologiche e antropiche del contesto territoriale*" in cui il

<sup>31</sup> Si veda per una efficace disquisizione [arpa.fvg.it/cms/tema/rifiuti/approfondimenti/contraddittorio](http://arpa.fvg.it/cms/tema/rifiuti/approfondimenti/contraddittorio)



sito è inserito. La definizione del *valore di fondo* è in ogni caso adottata dall'Agenzia di Protezione Ambientale.

#### **4.4. Rilascio di autorizzazione allo scarico delle acque emunte dalla falda**

Tra i vari interventi di messa in sicurezza (spesso in condizioni di emergenza) che il responsabile della contaminazione è tenuto a adottare vi è la limitazione della diffusione del contaminante nelle matrici ambientali e in aree esterne al sito. Quando questa riguarda le acque sotterranee vi è la necessità di installare in sito un sistema di estrazione dei liquidi, generalmente lungo il profilo di valle idrogeologica<sup>32</sup>. Le acque estratte possono essere raccolte in apposite cisterne fuori terra e quindi gestite come rifiuto secondo la Parte IV del codice oppure possono essere convogliate verso un recapito di scarico ai sensi della Parte III come previsto dall'art. 243. In quest'ultimo caso è necessario ottenere una specifica autorizzazione, secondo quanto previsto dagli artt. 124 e 125 del codice.

Con l'entrata in vigore della conversione del d.l. 77/2021 i termini di concessione dell'autorizzazione allo scarico delle acque emunte passano da 90 a 45 giorni. La norma introdotta specifica che il fine è "*garantire la tempestività degli interventi di messa in sicurezza di emergenza e di prevenzione*" pertanto non è da escludere che sia applicabile limitatamente a questo ambito. Ciò potrebbe significare che i tempi per il rilascio di autorizzazioni allo scarico che si inquadrano nell'ambito di interventi di bonifica, messa in sicurezza operativa o messa in sicurezza permanente godano del regime ordinario<sup>33</sup>.

---

32 Si tende ad intercettare le acque di falda tenendo conto della direzione del flusso sotterranee e in corrispondenza del perimetro del sito onde evitare che il fenomeno di contaminazione estendendosi all'esterno del sito aggravi gli interventi da effettuare ed espanda le responsabilità

33 O che debbano essere ricondotti agli effetti dell'art. 242 comma 7 dove si prevede che l'autorizzazione agli interventi di bonifica rilasciata dalla regione "*sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni ... in particolare ... allo scarico delle acque emunte dalle falde*". Un aspetto rimasto per lo più inapplicato in relazione alla fattispecie e che comunque sarebbe valido unicamente per le procedure "ordinarie".



#### 4.5. Caratterizzazione e gestione delle matrici materiali di riporto

Elemento caratteristico di molti centri urbani italiani è la presenza nel sottosuolo di materiali di origine antropica utilizzato volontariamente (come base fondazionale di strutture viarie, per la formazione di rilevati o per il colmamento di depressioni) oppure frutto di un meno organizzato sviluppo territoriale (demolizioni di fabbricati o disinteresse verso materiali di risulta). È evidente che la capillare distribuzione della rete carburanti nei centri abitati rende, in questo tipo di siti altamente probabile l'intercettazione di tale materiale. Quello che è oggi definito come *materiale di riporto* ha avuto un trascorso travagliato nel tempo. Inizialmente identificato nel novero delle matrici ambientali nella precedente normativa di settore<sup>34</sup>, con l'emanazione del d.lgs. 152/2006 è stato trascurato dalla trattazione dei *siti contaminati* ed ha assunto, secondo alcune interpretazioni, la qualifica di *rifiuto*<sup>35</sup>. Per sanare questa criticità nel 2012<sup>36</sup> il legislatore ha ricondotto il materiale di riporto entro le disposizioni di cui all'art. 185 del codice dell'ambiente relative all'esclusione dalla disciplina dei rifiuti di particolari casistiche. Parallelamente ha integrato la definizione di "sito" del Titolo V alla Parte IV del codice ricomprendendo il materiale nelle *matrici ambientali*. Ai fini dell'applicazione dell'art. 185 al materiale di riporto è necessaria però la verifica della qualità ambientale del materiale che, fatto salvo il rispetto delle CSC in riferimento alla specifica destinazione d'uso, deve essere condotta tramite *test di cessione* secondo i dettami del Decreto Ministeriale 5/02/1998. Sino al 2021 il decreto ministeriale era di riferimento per i metodi da utilizzare e non per i limiti che venivano derivati, seppure con criticità, dalle CSC per le acque sotterranee<sup>37</sup>. Con l'emanazione della Legge 29 luglio 2021, n. 108 ora gli esiti del test di cessione devono essere confrontati con limiti del decreto ministeriale. Alla luce di quest'ultimo aggiornamento normativo risulterebbe inoltre meglio definito il destino tecnico procedurale

---

34 D.m. 25 ottobre 1999, n. 471 Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni e integrazioni

35 BRESSI, PAVESI, *La normativa sui materiali di riporto è in continua evoluzione e la loro gestione diventa inevitabilmente complessa*, in *PuntoSicuro* n. 3692, Anno 18, 2016

36 D.l. 25 gennaio 2012, n. 2 recante Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale, convertito con modificazioni nella l. 24 marzo 2012, n. 28

37 Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Direzione Generale per la Tutela del Territorio e delle Risorse Idriche, prot. 0013338/TRI del 14/05/2014



previsto, sempre dal d.l.2/2012 oggi novato, per un materiale di riporto che sia risultato non conforme ai requisiti di qualità ambientale applicabili.

#### **4.6. Certificazione di avvenuta bonifica**

Le più recenti previsioni normative hanno inserito il comma 7-*bis* all'art. 242; questo comma prevede che sia possibile ottenere la certificazione di avvenuta bonifica ai sensi dell'art. 248 per la matrice insatura qualora per questa sia attestato il raggiungimento degli obiettivi di bonifica anticipatamente rispetto a quelli definiti per la matrice acque sotterranee. Per quest'ultima, tuttavia, sarà necessario dimostrare che la presenza dei contaminanti ancora presenti “*fino alla loro completa rimozione*” non comporti rischio (“*per i fruitori del sito e per le altre matrici ambientali secondo le specifiche destinazioni d'uso*”) e dovrà inoltre essere garantito il raggiungimento degli obiettivi di bonifica. La garanzia finanziaria prestata per gli interventi nel loro complesso (suolo insaturo ed acque sotterranee), sarà svincola solo al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi previsti dal Progetto Operativo di Bonifica.

#### **4.7. Procedure semplificate per la dismissione del punto vendita carburante**

L'art. 52-*bis* riporta “*Misure a sostegno della razionalizzazione della rete di distribuzione dei carburanti*” e il suo unico comma sostituisce le parole “*tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge*” con “*il 31 dicembre 2023*” nel comma 115 dell'art. 1 della l. 4 agosto 2017 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*). Il comma 115 citato riporta la possibilità, per i distributori carburante che cessano definitivamente l'attività di vendita, di applicare procedure di dismissione semplificate secondo il comma 117 “*finalizzate a prevenire l'insorgenza di pericoli nei riguardi della sicurezza, dell'ambiente e delle condizioni igienico-sanitarie*”. L'accesso a tali procedure, prima dell'entrata in vigore del testo in esame, era riservato alle chiusure che si



sarebbero verificate nel triennio 2017-2020; in forza dell'art. 52 bis ora tale possibilità è estesa fino a tutto l'anno 2023.

Le attività di dismissione (semplificate) consistono secondo il comma 117 *“nello smantellamento delle attrezzature fuori terra, nella rimozione dei fondami e degli eventuali prodotti residui presenti nei serbatoi, nella messa in sicurezza delle strutture interrato”*. Con questa disposizione si supera l'applicabilità della disciplina dei rifiuti di cui al Titolo I Parte IV del d.lgs. 152/06 ed in particolare la fattispecie di *“abbandono di rifiuto”* cui sarebbe stato possibile ricondurre l'omessa rimozione<sup>38</sup>. Si procederà all'esecuzione di *“indagini ambientali”* di cui al d.m. 31/2015 solo *“ove si renda necessario a seguito dell'individuazione di una contaminazione”*. Laddove invece sia previsto il *“riutilizzo dell'area”* *“i titolari di impianti di distribuzione dei carburanti procedono alla rimozione delle strutture interrato e, in ogni caso, alla bonifica del sito in caso di accertata contaminazione.”*

L'intervento normativo del comma 115 dell'art. 1 della l. 4 agosto 2017 e quello del collegato comma 117 necessita di alcune considerazioni. È anzitutto necessario contestualizzare l'intervento che si inserisce in un più ampio quadro legato alla *“razionalizzazione”* della rete carburanti italiana caratterizzata da una notevole diffusione territoriale non in linea con le esigenze del mercato e del settore<sup>39</sup>. La razionalizzazione prevede tra l'altro la classificazione di alcuni impianti come *“incompatibili”* cioè con caratteristiche non congrue per lo svolgimento in sicurezza delle attività come:

*“impianti privi di sede propria per i quali il rifornimento, tanto all'utenza quanto all'impianto stesso, avviene sulla carreggiata*

*impianti situati all'interno di aree pedonali*

*impianti ricadenti in corrispondenza di biforcazioni di strade di uso pubblico”*.

Per questi si prevede la cessazione dell'attività. Costituirebbe tuttavia ostacolo alla *“razionalizzazione”* la possibilità di doversi fare carico di un intervento di bonifica del sottosuolo. Nell'ambito delle discussioni nelle sedi parlamentari, parte delle rappresentanze industriali del comparto relativo alla commercializzazione dei prodotti petroliferi accogliendo favorevolmente le iniziative volte a *“superare l'attuale frammentazione e diseconomicità”* (del settore economico),

---

38 Si veda nel merito Cass. Sez. 3 n. 19969 del 27/04/2017

39 Memoria Unione Petrolifera presso la Camera dei Deputati seduta del 16 ottobre 2019.



rilevava fondamentale “*la revisione delle barriere all’uscita rappresentate dalle procedure di dismissione/bonifica, oggi eccessivamente farraginose e onerose*”<sup>40</sup>.

Giova ricordare che per il Punto Vendita Carburante queste procedure “*eccessivamente farraginose e onerose*” sono il frutto di una duplice e progressiva semplificazione normativa e tecnica: sia in forza dell’art. 249 del d.lgs. 152/06 sia in virtù del d.m. del 2015. Tale auspicata “*revisione*” trova dal 2017 attuazione nelle procedure semplificate di cui al comma 117 che (salvo casi di riutilizzo dell’area) prevedono, come più volte ricordato, la rimozione delle sole strutture interrato e l’esecuzione di indagini ambientali “*ove si renda necessario a seguito dell’individuazione di una contaminazione*”.

Su questo aspetto è noto<sup>41</sup> che la principale “*sorgente primaria di potenziale contaminazione*” nella fattispecie dei punti vendita carburante sia ascrivibile alle strutture interrato (linee di adduzione e serbatoi) attraverso le quali, principalmente per gravità, eventuali perdite di carburante migrano nel sottosuolo impattando le matrici ambientali presenti e dando luogo a fenomeni di potenziale rischio per il recettore umano (sul sito e fuori dal sito) e per l’ambiente. La mancanza di obbligatorietà della rimozione delle strutture interrato (fin qui assicurata non da una specifica regolamentazione ma ricondotta a quella della disciplina di gestione rifiuti) rende meno immediata la possibilità di avere contezza dei fenomeni di perdita dalle strutture stesse (contezza che si può acquisire a pieno all’atto della rimozione, per evidenti ragioni, soprattutto per perdite, non parossistiche, prolungatesi negli anni) e conseguentemente risulta di fatto non individuabile la potenziale contaminazione con il risultato che saranno eseguite indagini ambientali solo a seguito di evidenti e/o conclamati (non occultabili) fenomeni in superficie all’atto della dismissione del distributore carburante (che inoltre può avvenire in un lasso di tempo rispetto alla cessazione dell’attività anche molto dilazionato).

È conseguente ritenere che le procedure semplificate di cui al comma 117 possano interessare, forse significativamente, la fattispecie di punto vendita dichiarato “*incompatibile*” che in molti casi giace su aree pubbliche (carreggiate, aree pedonali) e che la mancata rimozione dei serbatoi interrati e soprattutto, il conseguente, mancato accertamento della qualità ambientale per eventuali fenomeni di potenziale contaminazione, possa divenire una passività (economica) a carico

---

40 Camera dei Deputati comunicazione nella Seduta n. 181 del 28 ottobre 2015, Audizione Assopetroli-Assoenergia del 10/11/2015 su Disegno di Legge 2085.

41 AA.VV. *Appendice V Applicazione dell’Analisi di rischio ai punti vendita carburanti*, ISPRA, 2009.



del soggetto gestore del bene pubblico. Nulla è infatti previsto in merito a responsabilità o garanzie da prestare a future necessità (la prima è la rimozione delle strutture, la seconda è l'intervento di bonifica) e il caso di "riutilizzo del sito" nel quale si prevede la "rimozione delle strutture interraste ... e di bonifica del sito in caso di accertata contaminazione" non risulta perfettamente definitivo. Con tali premesse risulta fondamentale il richiamo presente al comma 115 che riporta la possibilità di applicare le procedure semplificate "salvi i casi in cui per le stesse aree esistano o vengano sottoscritti specifici accordi o atti della pubblica amministrazione in merito al loro ripristino".

È da notare come in caso di riutilizzo dell'area si debba procedere alla bonifica<sup>42</sup> del sito. Questa previsione, oltre a precludere la possibilità di ricorrere ad interventi di messa in sicurezza permanente, potrebbe generare dubbi in merito alla procedura da utilizzare. Infatti, stando alla definizione di "bonifica", già richiamata, si renderebbe necessario presentare un documento contenente gli esiti dell'analisi di rischio sito-specifica sanitario ambientale onde definire le concentrazioni obiettivo da raggiungere. Per contro il d.m. 31/2015 (confermando quanto già contenuto nell'art. 249) prevede che gli interventi di bonifica possano essere condotti, alternativamente, riguardando come obiettivi i valori delle CSC (tabellari) o delle CSR (modellistici). In definitiva si ritiene che le previsioni del decreto ministeriale siano prevalenti, anche tenendo conto del fatto che l'art. 5 comma 2 lettera b specifica l'applicazione alla "dismissione dei punti vendita di carburanti", se non bastasse la massima *lex specialis derogat generali*.

Se si ha l'impressione che la questione possa essere residuale si tenga conto che secondo Assopetroli<sup>43</sup>, a seguito dell'introduzione delle procedure semplificate del comma 117, il numero dei punti vendita carburante indirizzato alla dismissione sarebbe pari a 3.000 unità con un complessivo numero di serbatoi interrati in cessato utilizzo pari a 10.000 unità. Autorevole dottrina ha rilevato come i punti vendita carburante rappresentino spesso una tipologia con incidenza significativa sul totale dei siti contaminati<sup>44</sup> <sup>45</sup>: in Emilia-Romagna questa è pari al 40%, nella

---

42 Art. 240 co. 1 lett. p) "bonifica: l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)."

43 *Ibidem*

44 "Le reti di distribuzione carburante rappresentano forse la realtà imprenditoriale maggiormente conosciuta in materia di bonifiche" in BENOZZO, *La bonifica semplificata nei punti vendita carburanti: MISE e MISU nell'autocertificazione*, in *Amb. Svil.*, 2008.

45 Il comunicato stampa dell'allora Ministero dell'Ambiente a commento dell'emanazione del d.m. 31/2015 riporta:



Regione Lazio è pari al 35%, al 22% nella Regione Toscana, al 20% nella Regione Veneto e ugualmente nelle Regione Sicilia citando alcune regioni (ricerca dell'Autore). Se è da riconoscere come tale razionalizzazione possa avere come risvolto anche un abbattimento di alcuni potenziali impatti ambientali negativi della rete con una prospettiva futura, è altresì vero che la sola cessazione delle attività non è risolutiva di eventuali fenomeni di alterazione del sottosuolo che non solo permangono alla chiusura dell'impianto ma possono anche aumentare in severità in ordine a diffusione verticale o orizzontale e/o interessamento di altre matrici.

Partendo dal presupposto che l'atto di rimozione dei serbatoi e delle linee interrate è indiscutibilmente il più completo per accertare con accuratezza lo stato di eventuale alterazione indotta dall'attività esercitata dal distributore carburante e quindi il più proficuo per l'"individuazione di una contaminazione", volendo comunque trovare dei meccanismi incentivanti la razionalizzazione della rete carburanti, sarebbe stato possibile prevedere alcune precauzioni maggiori:

una procedura di formalizzazione del soggetto responsabile di una "potenziale contaminazione" da appurare nel caso di "riutilizzo dell'area" (le strutture del Punto Vendita Carburante possono avere una proprietà diversa da quella del sito e diversa ancora dalla titolarità della licenza petrolifera di distribuzione).

Per gli impianti ricadenti su aree pubbliche prevedere il mantenimento della responsabilità delle aree in capo al soggetto responsabile di cui al punto precedente, fino alla rimozione delle strutture interrate.

Vincolare la possibilità di non rimozione delle strutture interrate all'esecuzione di un'indagine sugli impianti sia documentale (modalità costruttive, interventi di rinforzo e vetrificazione, interventi manutentivi) che tecnica (prove di tenuta a pressione).

Legare la possibilità di non rimozione delle strutture interrate all'esecuzione di un'indagine di caratterizzazione ambientale almeno finalizzata a verificare eventuali impatti sulle acque sotterranee, se presenti, la cui dinamica può certamente rendere una problematica locale un fenomeno ben più ampio.

Prevedere la definizione di un piano di indagini concordato con l'Agenzia di Protezione

---

"Gli impianti di distribuzione dei carburanti rappresentano in Italia, secondo recenti dati Ispra, circa il 20% dei siti potenzialmente contaminati del territorio nazionale".



Ambientale “storicizzato” e da eseguire nel caso di riutilizzo del sito e definire contestualmente una garanzia finanziaria da prestare a favore dell'amministrazione per l'esecuzione delle stesse indagini in caso di inadempienza da parte del titolare.

Tali spunti ed accorgimenti possono comunque essere presi in considerazione dai soggetti coinvolti all'atto della cessazione dell'attività.

## 5. Conclusioni

La normativa italiana relativa al tema *caratterizzazione e bonifica dei siti contaminati* ha il proprio cardine nel d.lgs. 152/2006 ed in particolare nel Titolo V alla Parte IV. Nel tempo le disposizioni normative sono cambiate, con variazioni più o meno profonde. Se l'impostazione di base è rimasta immutata, il legislatore ha riconosciuto la necessità di disciplinare alcuni casi specifici per le loro caratteristiche tipiche ma anche per la loro occorrenza temporale e/o spaziale: è il caso del punto vendita carburante. La conduzione tecnica ed amministrativa del procedimento di caratterizzazione e bonifica per questo tipo di siti è avvenuta dapprima secondo le procedure dei *siti di ridotte dimensioni* ex art. 249 poi, dal 2015, secondo lo specifico decreto del Ministero dell'Ambiente n. 31 al quale ci si deve riferire sia per le prassi amministrative che tecniche. Le semplificazioni introdotte dal decreto sono state di notevole rilevanza sia sul piano del procedimento amministrativo che degli aspetti tecnici; tale attenzione non può prescindere dall'ampia diffusione di procedimenti c.d. di *caratterizzazione e bonifica* che si sono nel tempo attivati per la tipologia di sito. Per quanto debba considerarsi il principio di *specialità delle norme* (ed in questo caso risulta rilevante), il decreto mantiene un legame indissolubile con il Titolo V e risente inevitabilmente dei cambiamenti che lo riguardano. Tra i numerosi aggiornamenti normativi sopraggiunti dal 2006, sono ultimi quelli della l. 11 settembre 2020, n. 120 di conversione del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 e della l. 29 luglio 2021, n. 108 che ha convertito il d.l. 31 maggio 2021, n. 77. I testi hanno introdotto novità relative al tema *siti contaminati* in generale e specifici per i punti vendita carburante.

Alle disposizioni ivi presenti si dovrà fare riferimento per l'attuazione di *opere ed interventi* (nuovo articolo 242-ter del codice) che potranno essere messi in atto fatta salva la necessità di non



interferire con il proseguimento della bonifica e di garantire la sicurezza per i lavoratori e fruitori del sito. Il rispetto della “*non interferenza*” sarà attestato tramite l’esecuzione di una indagine ambientale concordata con le Autorità competenti, salvo il caso in cui sul sito sia in essere un intervento di Messa in Sicurezza Operativa. Invero per l’esecuzione di queste attività (il cui perimetro è ben specificato dalla norma) le condizioni cui si riferisce l’art. 242-*ter* non comprendono il caso in cui sia stata già eseguita la caratterizzazione ambientale: nel caso di congiunte attività di scavo si dovrà allora fare riferimento al d.P.R. 13 giugno 2017, n. 120. Anche se sono dovuti trascorrere quindici anni per giungere alla definizione del quadro regolatorio che sovrintende la realizzazione di opere spesso non procrastinabili se non addirittura di esigenti per la tutela stessa dell’ambiente (quali sono o possono essere gli interventi di manutenzione), l’intervento normativo ha un peso rilevante, pur con tutte le criticità che permangono specialmente in tema di competenze ripartite tra amministrazione centrali e regionali.

Laddove l’impianto ricada nel territorio perimetrato *sito di interesse nazionale* (per gli effetti dei commi 4 *bis* e 4 *ter* introdotti all’art. 252) il soggetto interessato a vario titolo ad accertare il reale stato di contaminazione del sito, potrà eseguire indagini ambientali i cui esiti possono condurre ad *autocertificare la non necessità di intervento* (entro 90 giorni dall’inizio delle attività) e quindi svincolare il sito dalle gravosità derivanti dal procedimento ambientale, oppure possono dare avvio alle procedure di cui al d.m. 31/2015 con la presentazione di un unico documento tecnico contenente le soluzioni progettuali di risanamento e/o gli esiti dell’analisi di rischio sanitario-ambientale. Rilevante è la possibilità di ottenere la certificazione di avvenuta bonifica per i soli terreni in stralcio agli interventi che riguardano anche le acque sotterranee.

Assai rilevante è la possibilità di ricondurre le concentrazioni eccedenti i limiti di riferimento per il terreno insaturo a fenomeni naturali o antropici. Una circostanza già prevista nel 2006 dal legislatore ma che mancava della specifica procedura tecnica. Questa è ora individuabile nel comma 13-*ter* all’art. 242 e si può svolgere o tramite uno specifico *piano di indagini* da eseguire in contraddittorio con l’agenzia territorialmente competente, in tempi certi pari a 60 giorni, oppure tramite una compatibilità tra le concentrazioni rilevate e le caratteristiche del sito.

Rientrano nel novero della “gestione delle anomalie” quelle che modificano i contenuti dell’art. 3 del d.l. 2/2012 relativo alle matrici materiali di riporto la cui presenza nel sottosuolo, specialmente dei grandi centri urbani, la rende per il caso dei punti vendita carburanti assai



importante: la loro qualità ambientale dovrà essere comprovata tramite test di cessione i cui esiti saranno da confrontare, senza più dubbio, con i limiti del d.m. 5/02/1998. Maggiormente codificata è, ad oggi, anche la connessione tra materiale di riporto non conforme ai limiti e procedure ex Titolo V Parte IV del codice.

È inoltre prorogato al 31 dicembre 2023 il termine per godere di misure semplificate di dismissione dei punti vendita carburante (art. 52-*bis* del d.l.76/2020) tramite le quali in assenza di evidenze di potenziale contaminazione possono essere lasciate in loco le strutture interrato, rimandando l'applicazione delle procedure di cui al d.m. 31 in caso di contaminazione o di riutilizzo dell'area. Su quest'ultimo aspetto sono state ampiamente discusse in precedenza le criticità e le riserve che possono essere mosse.



LEXAMBIENTE  
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente  
Fasc. 1/2022

**PRIMO RAPIDO SGUARDO D'INSIEME SULLA LEGGE 9 MARZO 2022 N. 22 IN TEMA  
DI REATI CONTRO IL PATRIMONIO CULTURALE**

**FIRST QUICK OVERVIEW OF LAW NO. 22 OF 9 MARCH 2022 ON CRIMES AGAINST  
CULTURAL HERITAGE**

**di Luca RAMACCI**

**Abstract.** L'articolo offre una panoramica sulla recente legge 22\2022 che ha completamente rivisto le norme in tema di tutela del patrimonio culturale introducendo nel codice penale nuovi delitti, modificandone altri ed intervenendo su altre leggi che regolano questa complessa materia

**Abstract.** This article provides an overview of the recent law 22\2022, which has completely revised legislation on the protection of cultural heritage, introducing new crimes into the Penal Code, modifying others and intervening on other laws governing this controversial subject.

**Parole chiave:** Patrimonio culturale, beni ambientali, tutela penale

**Key words:** Cultural heritage, environmental assets, protection under criminal law



**SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Ambito di applicazione. – 3. Furto di beni culturali. – 4. Appropriazione indebita di beni culturali. – 5. Ricettazione di beni culturali. – 6. Impiego di beni culturali provenienti da delitto. – 7. Riciclaggio di beni culturali. – 8. Auto-riciclaggio di beni culturali. – 9. Falsificazione in scrittura privata relativa a beni culturali. – 10. Violazioni in materia di alienazione di beni culturali. – 11. Importazione illecita di beni culturali. – 12. Uscita o esportazione illecite di beni culturali. – 13. Distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici. – 14. Devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggistici. – 15. Contraffazione di opere d'arte. – 16. Circostanze aggravanti ed attenuanti. – 17. Confisca. – 18. Possesso ingiustificato di strumenti per il sondaggio del terreno o di apparecchiature per la rilevazione dei metalli. – 19. Altre disposizioni.**

## **1. Premessa**

Con la recente approvazione della legge 22\2022<sup>1</sup> il legislatore ha nuovamente rivolto l'attenzione alla tutela del patrimonio culturale attraverso l'introduzione, nel codice penale, di specifici delitti contemplati dal nuovo Titolo VII-*bis* ed apportando opportune modifiche al medesimo codice e ad altre disposizioni.

Viene così offerta una più organica e severa disciplina del settore, attualmente regolato, in gran parte, dal d.lgs. 42\2004 (oltre che da alcune disposizioni del codice penale<sup>2</sup>) ed avente rilevanza costituzionale, atteso che l'art. 9, peraltro recentemente modificato, stabilisce nel secondo comma, fin dalla sua originaria stesura, che la Repubblica tutela, oltre al paesaggio, “...*il patrimonio storico e artistico della Nazione*”<sup>3</sup>.

Si tratta, peraltro, di una materia che, come è avvenuto per la tutela del paesaggio, aveva ricevuto già in precedenza le attenzioni del legislatore con le note “leggi Bottai” del 1939 (n. 1089 e

---

1 Pubblicata nella G.U. n. 68 del 22 marzo 2022

2 V. art. 635, 639, 733 cod. pen.

3 Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, l'art. 117, comma secondo, lettera s) riserva allo Stato la legislazione in materia di “*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*”.



1439),<sup>4</sup> le quali hanno assicurato un'effettiva tutela del patrimonio culturale ed ambientale fino al 1999, quando vennero abrogate a seguito della promulgazione del d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali", finalizzato alla riunione ed al coordinamento di tutte le disposizioni vigenti in materia di beni culturali ed ambientali e successivamente sostituito dal "Codice dei beni culturali e del paesaggio" (d.lgs. 42\2204).

Costituisce inoltre altro segno indicativo dell'attenzione prestata a questo settore, così come è avvenuto per l'ambiente, l'istituzione, a far data dal 1975, di uno specifico ministero<sup>5</sup>, nonché la esistenza di un organo di polizia appositamente dedicato, quale, nel caso specifico, l'attuale Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale.

Va osservato che, pur a fronte di una alquanto articolata evoluzione della normativa di settore, l'impianto sanzionatorio originariamente previsto dalle leggi del 1939 è restato, fino ad ora, sostanzialmente immutato, sicché l'oggettivo inasprimento delle pene ora stabilito (unitamente alla previsione di nuove fattispecie di reato) costituisce una delle novità di maggior rilievo, verosimilmente dettata anche dall'esigenza di dare concreta attuazione alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulle infrazioni relative ai beni culturali, fatta a Nicosia il 19 maggio 2017 e ratificata con la l. 21 gennaio 2022, n. 6.

Tale convenzione, come espressamente stabilito nell'art. 1, è volta a prevenire e combattere il traffico illecito, il danneggiamento e la distruzione di beni culturali, prevedendo specifiche ipotesi di reato in relazione a determinati comportamenti; a rafforzare l'attività di prevenzione e la reazione del sistema di giustizia penale a tutti i reati relativi ai beni culturali ed a promuovere la cooperazione nazionale e internazionale nella lotta contro i reati relativi ai beni culturali.

## **2. Ambito di applicazione**

La l. 22\2022 non fornisce una definizione dei termini "patrimonio culturale" e "bene

---

4 Sulle "leggi Bottai" e sui lavori che ne hanno preceduto l'approvazione v. S. SETTIS *Paesaggio costituzione cemento* Torino, 2010, p. 122 e ss.

5 Con la l. 29 gennaio 1975, n. 5 che ha convertito, con modificazioni, il d.l. 14 dicembre 1974, n. 657, avente ad oggetto l'istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali, cui ha fatto seguito il d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, che ha istituito il Ministero per i beni e le attività culturali.



culturale”, implicitamente rinviando, quindi, alle disposizioni contenute del d.lgs. 42\2004 il quale, come è noto, stabilisce all’art. 2, co. 1 che “*il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici*”, offrendo poi, nei commi successivi le ulteriori definizioni di “*beni culturali*” e “*beni paesaggistici*”.

Stabilisce infatti il comma 2 dell’articolo citato che “*sono beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà*”<sup>6</sup>, mentre il successivo comma 3 individua i beni paesaggistici “*gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge*”.

Si tratta, come è evidente, di un concetto particolarmente ampio di cui la legge in esame chiaramente tiene conto, facendo riferimento, già nell’intestazione, ad un concetto di patrimonio culturale pacificamente coincidente con quello definito dal d.lgs. 42\2004, come emerge anche dalla successiva distinzione, effettuata nei singoli articoli, tra beni culturali e beni paesaggistici.

Tale implicito richiamo alla specifica disciplina dettata dal “Codice dei beni culturali e del paesaggio” rende evidente la necessità di un approccio alle nuove disposizioni che non può assolutamente prescindere da quanto stabilito dal d.lgs. 42\2004, nel quale ben otto articoli (artt. 10-17) sono dedicati all’individuazione dei beni oggetto di tutela ed al relativo, complesso, procedimento di verifica dell’interesse culturale, per non parlare delle disposizioni che ne regolano la conservazione, protezione e circolazione ed un numero ancora maggiore (artt. 131-142) per la definizione di “paesaggio” (fornita dall’art. 131) di “beni paesaggistici” (descritti nell’art. 134),

---

6 Nell’esaminare la definizione di “beni culturali” la giurisprudenza di legittimità ha rilevato che l’espressione “*altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà*” costituisce “*una formula di chiusura che consente di ravvisare il bene giuridico protetto dalle nuove disposizioni sui beni culturali ed ambientali non soltanto nel patrimonio storico-artistico-ambientale "dichiarato" (beni la cui valenza culturale è oggetto di previa dichiarazione), bensì anche in quello "reale" (beni protetti in virtù del loro intrinseco valore, indipendentemente dal previo riconoscimento di esso da parte delle autorità competenti). Il D.Lgs, n. 42/2004 ha delineato, praticamente, un sistema misto, sia per i beni di appartenenza pubblica che per quelli di proprietà privata; rivolto ad apprestare una prima forma di tutela al patrimonio culturale "reale" e, quindi, una protezione successiva all'effettiva utilizzazione del patrimonio culturale "dichiarato"*” (Cass. Sez. 3, n. 21400 del 15/02/2005, Rv. 231638 in Cass. Pen. n. 1\2006, p. 47 con nota di PIOLETTI *Considerazioni sull'obbligo di denuncia per il privato del trasferimento di beni culturali non notificati* nonché in *Dir. e Form.* n. 2\2006, p. 203 con nota di FERRETTI *Sulla mancata denuncia del trasferimento di proprietà di beni culturali: quando la tutela "reale" prevale su quella "dichiarata"*. Conf. Cass. Sez. 3, n. 45841 del 18/10/2012, Rv. 253998.



nonché per la loro conservazione e valorizzazione.

Tale complesso di norme, la cui interpretazione ha costantemente impegnato la giurisprudenza amministrativa e di legittimità, deve essere inoltre considerato anche con riferimento a differenti ed altrettanto complesse discipline come, ad esempio, quella urbanistica, che ripetutamente richiama le norme di tutela del paesaggio e dei beni culturali, prevedendo specifiche procedure e conseguenze quando le attività edilizie incidono su tali tipologie di beni, come risulta evidente se solo si consideri il rilievo assunto da tali disposizioni nel procedimento amministrativo di rilascio dei titoli abilitativi e la previsione di specifiche disposizioni penali nel caso di interventi edilizi in zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza del permesso, che pacificamente possono concorrere con più reati già previsti dal d.lgs. 42/2004 (come quello di cui all'art. 169, sul quale la l. 22\2022 non è intervenuta)<sup>7</sup>.

E' pertanto auspicabile che nella lettura delle nuove disposizioni in esame si tenga conto del pluriennale contributo interpretativo offerto dalla giurisprudenza e dalla dottrina con riferimento alle speciali disposizioni di settore, evitando quanto avvenuto, ad esempio, con riferimento ai delitti contro l'ambiente di cui alla l. 68\2015, rispetto ai quali sono state espresse valutazioni, spesso con toni estremamente critici, senza tuttavia considerare che la mera collocazione degli stessi all'interno del codice penale ed i pur evidenti errori in cui era incorso il legislatore non consentivano di prescindere del tutto da un dibattito che su certi temi si protraeva da decenni.

### **3. Furto di beni culturali**

La condotta di impossessamento di *“cose di antichità e d'arte, rinvenute fortuitamente, ovvero in seguito a ricerche od opere in genere”* da parte di chiunque era originariamente sanzionato dall'art. 67, comma primo, della l. 1089\39 con un richiamo *quoad poenam* all'art. 624 cod. pen., prevedendo il secondo comma un richiamo all'art. 625 cod. pen. quando il reato era commesso da soggetti concessionari o autorizzati ai sensi degli art. 45 e 47 della legge medesima

---

<sup>7</sup> Cfr. art. 44, lett. c) d.P.R. 380\2001



ovvero riguardava le cose mobili di cui all'art. 1, di proprietà pubblica o oggetto di notifica, da parte di persona diversa dal proprietario.

Tale richiamo all'art. 624 cod. pen. non era invece presente nell'art. 125 d.lgs. 490\99 e nel successivo art. 176 d.lgs. 42\2004, pur avendo la giurisprudenza riconosciuto la continuità normativa fra le varie disposizioni<sup>8</sup> e l'autonomia della fattispecie prevista dalla normativa speciale rispetto al furto, per essere il richiamo all'art. 624 cod. pen. limitato, come si è detto, alla sanzione, escludendo conseguentemente la necessità della querela prevista invece dalla norma codicistica<sup>9</sup>.

La disciplina abrogata contemplava una condotta che, tenuto conto della fattispecie astratta e del richiamo all'art. 624 cod. pen., veniva comunemente definita come “*furto archeologico*” o “*furto d'arte*” pur non presentando le medesime caratteristiche del furto propriamente detto, avendo l'art. 176 d.lgs. 42\2004 un ambito di applicazione limitato all'impossessamento dei beni culturali indicati nell'art. 10 del medesimo decreto appartenenti allo Stato secondo quanto stabilito dal successivo art. 91<sup>10</sup>, restando invece soggetto alle sanzioni di cui agli artt. 624 e ss. del codice penale il furto di un bene culturale appartenente ad un privato.

L'art. 518-*bis* cod. pen. prevede ora una speciale ipotesi di “*furto di beni culturali*” che, rispetto all'art. 624 cod. pen. presenta, nella parte iniziale del primo comma, una costruzione analoga, riferendosi a chiunque “*si impossessa di un bene culturale mobile altrui, sottraendolo a chi lo detiene, al fine di trarne profitto, per sé o per altri*”, l'unica differenza essendo rappresentata dalla sostituzione del generico termine “cosa”, utilizzato dall'art. 624, con quello più specifico di “bene culturale” e dalla maggiore gravità della sanzione prevista.

Tale identità di costruzione della fattispecie astratta, in disparte la questione della corretta identificazione del bene culturale di cui si dirà in seguito, consente di utilizzare le soluzioni interpretative già adottate per il furto semplice.

La seconda parte del primo comma considera, invece, la diversa condotta di chi si impossessa di beni culturali appartenenti allo Stato, in quanto rinvenuti nel sottosuolo o nei fondali

---

8 V. Cass. Sez. 3, n. 47922 del 25/11/2003, Rv. 226869 con riferimento al d.lgs. 490\99 e Cass. Sez. 3, n. 39109 del 24/10/2006, Rv. 235410, in motivazione, per quanto riguarda il d.lgs. 42\2004

9 Cass. Sez. 3, n. 21580 del 24/04/2001, Rv. 219025 prende in considerazione tanto la legge n. 1089 del 1939 quanto il d.lgs. 490\99, mentre Cass. Sez. 3, n. 3700 del 03/12/2004 (dep. 2005), Rv. 230665, nel richiamare il precedente conforme, considera anche il d.lgs. 42\2004 nel frattempo entrato in vigore. Entrambe le pronunce esaminano anche la questione della perseguibilità a querela.

10 L'art. 10 elenca i beni culturali in genere, mentre l'art. 91 disciplina l'appartenenza e qualificazione delle cose ritrovate



marini.

Si tratta di condotta del tutto distinta rispetto a quella descritta nella prima parte del medesimo comma, configurandosi il reato con il mero impossessamento della cosa rinvenuta, come può desumersi dalla costruzione del comma, che reca le due condotte descritte separate dalla virgola ed utilizza la congiunzione disgiuntiva, senza peraltro alcun concreto riferimento al fine di profitto richiesto per l'impossessamento del bene appartenente a privato.

Risulta inoltre evidente il richiamo, nel riferimento ai beni culturali *“appartenenti allo Stato, in quanto rinvenuti nel sottosuolo o nei fondali marini”*, all'art. 91, co. 1, d.lgs 42\2004 che attribuisce appunto allo Stato i beni culturali indicati nell'art. 10 da chiunque ed in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo o sui fondali marini, specificando che, a seconda che siano essi immobili o mobili, fanno parte del demanio o del patrimonio indisponibile, ai sensi degli art. 822 e 826 cod. civ.

Come già detto, la considerazione della specifica disciplina dettata dal d.lgs. 42\2004 si rende comunque necessaria per l'individuazione in genere dei beni culturali tutelati dai delitti in esame, stante l'assenza di definizioni, cosicché dovrà farsi riferimento alle diverse tipologie di beni culturali elencate nell'art. 10 d.lgs. 42\2004: quelli di cui al primo comma, soggetti alle disposizioni del “Codice dei beni culturali e del paesaggio” fino alla verifica dell'interesse culturale, da effettuarsi attraverso il procedimento di cui all'art. 12 ed il cui esito positivo equivale a dichiarazione di interesse culturale e determina la definitiva sottoposizione dei beni alla disciplina di settore; quelli elencati nel secondo comma dell'art. 10, per i quali la dichiarazione di interesse culturale non è richiesta e che rimangono sottoposti a tutela anche qualora i soggetti cui appartengono mutino in qualunque modo la loro natura giuridica, come stabilito dall'art. 13, secondo comma; quelli elencati nel terzo comma, per i quali invece la dichiarazione di interesse culturale di cui all'art. 13 è necessaria, nonché quelli indicati nel quarto comma che vengono indicati come compresi tra le cose indicate al comma primo e al comma terzo, lett. a), mentre sono escluse dalla richiamata disciplina le cose indicate nell'ultimo comma dell'art. 10.

Rientrano inoltre nel novero dei beni culturali anche quelli che l'art. 11 indica come assoggettati alle disposizioni espressamente richiamate.

Si tratta, come può rilevarsi dalla semplice lettura delle suddette disposizioni, di un elenco particolarmente vasto, comprensivo di cose mobili ed immobili della più disparata natura.



La questione relativa alla necessità o meno della verifica dell'interesse culturale di un bene è stata già affrontata in precedenza dalla giurisprudenza con riferimento al delitto di illecito impossessamento di beni culturali, pervenendo alla conclusione che, quando si tratti di beni appartenenti allo Stato, tale accertamento non è richiesto, così come non è necessario che detti beni presentino un particolare pregio o siano qualificati come culturali da un provvedimento amministrativo, essendo sufficiente che la "culturalità" sia desumibile da caratteristiche oggettive del bene<sup>11</sup>, senza che peraltro siano necessari specifici accertamenti tecnico-peritali, atteso che l'interesse culturale può risultare da quanto accertato e dichiarato dai competenti organi della pubblica amministrazione<sup>12</sup>.

Con specifico riferimento alle cose di interesse numismatico, la giurisprudenza ha individuato due differenti categorie che devono essere considerate beni culturali ai fini della configurabilità del reato di illecito impossessamento: le cose di interesse numismatico che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico, le quali fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato perché in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo o sui fondali marini e quelle che abbiano carattere di rarità o di pregio di cui all'art. 10, co. 4, lett. b) d.lgs.42\2004<sup>13</sup>.

I principi enunciati dalla giurisprudenza in tema di individuazione della natura dei beni culturali rispetto ai quali era configurabile il reato di cui all'art. 176 d.lgs. 42\2004 debbono ritenersi tuttora validi stante la sostanziale coincidenza tra la fattispecie ivi descritta e quella ora

---

11 Così, in motivazione, Cass. Sez. 3, n. 24988 del 16/07/2020, Rv. 279756, con richiami ai precedenti conformi. Da ultimo v. Cass. Sez. 3, n. 16513 del 11/03/2021, non massimata in Cass. Pen. n. 2\2022, p. 612 con nota critica di DI BONITO "Testa o croce": la Cassazione su impossessamento illecito e ricettazione di beni numismatici tra proprietà privata e dominio pubblico. Tale orientamento deve ritenersi ormai consolidato, sebbene si sia registrato, in passato, un diverso, isolato orientamento in Cass. Sez. 3, n. 28929 del 27/05/2004, Rv. 229491 in Cass. Pen. 11\2005 p. 3451 con nota di CIPOLLA e FERRI *Il recente codice dei beni culturali e la continuità normativa in tema di accertamento della culturalità del bene*. La sentenza evidenziava la necessità che i beni oggetto materiale del reato "siano qualificati come tali in un formale provvedimento dell'autorità amministrativa, in quanto rivestano un oggettivo interesse, che risulti eccezionale o particolarmente importante; pertanto, quando si tratta di un bene mai denunciato all'autorità competente, deve avere inizio il procedimento per la dichiarazione di interesse culturale, prevista dall'art.13 del citato d.lgs. n. 42 del 2004, e a tal fine esso può essere legittimamente sottoposto a sequestro probatorio qualora sia presente il "fumus" del c.d. "furto d'arte", desunto dalle caratteristiche della "res" in riferimento al valore comunicativo spirituale ed ai requisiti peculiari attinenti alla sua tipologia, localizzazione, rarità o analoghi criteri". Sempre in tema di individuazione dei beni culturali v., anche per i riferimenti alla giurisprudenza civile in tema, CIPOLLA *Discordanze tra cassazione civile e penale in tema di beni culturali* in Giust. Civ. n. 10\2007 p. 2231

12 Cass. Sez. 3, n. 19714 del 04/04/2007, Rv. 236747

13 Cass. Sez. 3, n. 37861 del 04/04/2017, Rv. 270642. Ma si vedano anche Cass. Sez. 3, n. 42516 del 21/10/2008, Rv. 241540 e Cass. Sez. 3, n. 13980 del 03/11/2011 (dep. 2012), Rv. 252538



contemplata dalla seconda parte del primo comma dell'art. 518-*bis* cod. pen., così come risultano utilizzabili gli ulteriori arresti giurisprudenziali che, con riferimento al reato di impossessamento illecito, evidenziavano: la sufficienza del dolo generico, inteso quale mera consapevolezza di impossessarsi di beni aventi interesse culturale, la cui prova può essere tratta anche dalla condotta tenuta dal colpevole successivamente alla commissione del fatto<sup>14</sup>; la configurabilità del reato anche laddove i beni siano stati rinvenuti da persona diversa dall'autore dell'impossessamento<sup>15</sup> e la presunzione di illegittimità del possesso di beni di interesse archeologico in quanto appartenenti, come tali, al patrimonio indisponibile dello Stato, a meno che il detentore non dimostri di averli legittimamente acquistati in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge n. 364 del 1909<sup>16</sup>.

Occorre poi considerare che, prevedendo il delitto di nuova introduzione una pena maggiore tanto rispetto al furto di cui all'art. 624 cod. pen. quanto rispetto al delitto di illecito impossessamento di cui all'art. 176 d.lgs. 42\2006, esso risulta meno favorevole, con la conseguenza che condotte poste in essere antecedentemente all'entrata in vigore della legge 22\2022 restano soggette alla previgente disciplina.

Il secondo comma dell'art. 518-*bis* prevede un'aggravante ad effetto speciale se concorrono una o più delle circostanze previste dall'art. 625, comma primo cod. pen. ovvero se il furto di beni culturali appartenenti allo Stato, in quanto rinvenuti nel sottosuolo o nei fondali marini, è commesso da chi abbia ottenuto la concessione di ricerca prevista dalla legge, riproponendo, in tale ultimo caso, quanto era stabilito nell'ormai abrogato art. 176, co. 2 d.lgs 42\2004 e la concessione di ricerca menzionata è quella prevista dall'art. 89 del medesimo decreto.

#### **4. Appropriazione indebita di beni culturali**

Con l'art. 518-*ter* viene ora introdotto nel codice penale il nuovo delitto di appropriazione indebita di beni culturali con una costruzione della fattispecie astratta sostanzialmente coincidente con quella di cui all'art. 646 cod. pen., riguardando chiunque, al fine di procurare a sé o ad altri un

14 Cass. Sez. 3, n. 6202 del 18/12/2014 (dep. 2015) Rv. 262366

15 Cass. Sez. 3, n. 33977 del 22/06/2010, Rv. 248222 che richiama un principio già espresso con riferimento alla disciplina previgente

16 Cass. Sez. 3, n. 49439 del 04/11/2009, Rv. 245743. Nello stesso senso, più recentemente, Cass. Sez. 4, n. 14792 del 22/03/2016, Rv. 266981



ingiusto profitto, si appropria di un bene culturale altrui di cui abbia, a qualsiasi titolo, il possesso.

Si tratta, tuttavia, diversamente da quanto già previsto nel codice penale, di reato perseguibile di ufficio, mancando nell'art. 518-ter ogni riferimento alla procedibilità a querela che, dopo le modifiche apportate dal d.lgs 36\2018, con abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 646, riguarda tutte le condotte in esso previste.

Anche in questo caso, come per il furto di beni culturali, l'oggetto dell'appropriazione viene indicato con il termine specifico "*bene culturale*" in luogo del più generico "*denaro o cosa mobile*" contenuto nell'art. 646.

L'individuazione del "*bene culturale*" cui l'articolo si riferisce comporta un implicito richiamo agli artt. 10 e ss. del d.lgs 42\2004, il contenuto dei quali, tuttavia, induce a domandarsi se tale richiamo possa ritenersi integrale oppure riferito soltanto a parte dei beni ivi elencati.

Se si considerano, infatti, le fattispecie "ordinarie" di furto ed appropriazione indebita di cui agli artt. 624 e 646 cod. pen., l'oggetto della sottrazione o dell'indebita appropriazione è, pacificamente, una cosa mobile, mentre i beni culturali come individuati dalle disposizioni più volte richiamate riguardano indifferentemente cose mobili ed immobili, alcune delle quali potrebbero in astratto, per le specifiche caratteristiche, creare difficoltà nel collocarle nell'una o nell'altra categoria.<sup>17</sup>

Nell'ipotesi di cui all'art. 518-bis cod. pen. di cui si è detto in precedenza, inoltre, viene fatto espressamente riferimento ad un "*bene culturale mobile*" altrui nella prima parte del primo comma, mentre meno chiaro risulta il riferimento ai beni rinvenuti nel sottosuolo o nei fondali marini, in ragione dell'implicito richiamo all'art. 91, comma 1 d.lgs. 42\2004, il quale, come si è visto, fa riferimento tanto ai beni mobili che a quelli immobili.

Nel delitto di cui all'art. 518-ter manca del tutto il riferimento esclusivo ai beni culturali mobili.

Va detto, però, che ad un sommario esame delle decisioni riguardanti il delitto di illecito impossessamento già previsto dall'art. 176 d.lgs. 42\2004 il problema non si è mai posto, atteso che le condotte prese in esame riguardavano comunque beni pacificamente mobili e che la stessa costruzione della fattispecie astratta, la quale si riferisce all'impossessamento di beni "rinvenuti"

---

<sup>17</sup> Ad esempio nel caso in cui sia necessaria la previa "*mobilizzazione*" della cosa per rimuoverla dal luogo in cui si trova.



nel sottosuolo o nei fondali marini presuppone che il bene sia rimosso dal luogo del rinvenimento e dunque oggettivamente “mobile”<sup>18</sup>.

Altrettanto non si rinviene nell'articolo in esame, sebbene la menzionata casistica, l'identità della fattispecie rispetto a quella dell'art. 646 ad eccezione della mera sostituzione dell'oggetto materiale dell'appropriazione e la presenza, nel secondo comma, dell'aggravante del fatto commesso su cose possedute a titolo di deposito necessario, inducono anche in questo caso a ritenere riferibile la condotta sanzionata a cose *ab origine* mobili o mobilizzate prima dell'appropriazione, con conseguente possibilità di utilizzare i principi elaborati dalla giurisprudenza con riferimento al reato di cui all'art. 646 cod. pen.

Una differenza rilevante tra i due reati è data, invece, dalla pena prevista.

Sebbene uno degli scopi principali della legge 22\2022 sia il dichiarato intento di rivedere il trattamento sanzionatorio stabilito per i reati in danno del patrimonio culturale prevedendo pene di un certo rilievo, verosimilmente per una svista del legislatore, l'appropriazione indebita di beni culturali risulta punita meno gravemente di quella “ordinaria” prevista dall'art. 646 cod. pen.

Infatti, le pene previste per tale ultimo reato sono state recentemente aumentate dalla legge n. 3\2019<sup>19</sup> la quale, con l'art. 1, co. 1, lett. u) ha sostituito la pena precedentemente prevista della reclusione fino a tre anni e della multa fino a 1.032 euro, con la reclusione da due a cinque anni e con la multa da 1.000 a 3.000 euro, mentre il delitto di nuova introduzione prevede la reclusione da uno a quattro anni e la multa da 516 a 1.500 euro.

Resta infine da ricordare che il secondo comma dell'art. 518-ter, come accennato in precedenza, riproduce testualmente l'aggravante del fatto commesso su cose possedute a titolo di deposito necessario già prevista dall'art. 646, aggravante rispetto alla quale la giurisprudenza di legittimità ha avuto modo di precisare che trova applicazione in caso di avvenimenti improvvisi e gravi che impongono di mettere in salvo d'urgenza le cose, come un incendio, una rovina, un saccheggio, un naufragio o altro avvenimento non prevedibile<sup>20</sup>.

---

18 In tema di reati contro il patrimonio, per "*cosa mobile*" deve intendersi, secondo un orientamento consolidato, qualsiasi entità di cui sia possibile la fisica detenzione, sottrazione, impossessamento od appropriazione, e che sia in grado di spostarsi autonomamente ovvero di essere trasportata da un luogo ad un altro, compresa quella che, pur non mobile originariamente, sia resa tale mediante l'avulsione o l'enucleazione dal complesso immobiliare di cui faceva parte (cfr. da ultimo, Cass. Sez. 4, n. 6617 del 24/11/2016 (dep. 2017), Rv. 269225).

19 L. 9 gennaio 2019, n. 3, recante "*Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*".



## 5. Ricettazione di beni culturali

Nell'art. 518-*quater*, che introduce nel codice penale la ricettazione di beni culturali, la fattispecie astratta riproduce in parte quella prevista dall'art. 648 cod. pen. con l'analogo sistema della sostituzione, nel primo comma, del riferimento al “denaro o cose provenienti da un qualsiasi delitto” con quello ai “beni culturali provenienti da un qualsiasi delitto”.

Il secondo comma stabilisce l'aumento di pena previsto anche dall'art. 648 (con riferimento, però, a denaro o cose) quando il fatto riguarda beni culturali provenienti dai delitti di rapina aggravata e di estorsione aggravata, mancando ovviamente l'ulteriore richiamo all'art. 625, primo comma, n. 7-*bis*, del tutto estraneo alla specifica materia della tutela del patrimonio culturale.

Manca, inoltre, ogni riferimento ai commi secondo, terzo e quarto dell'art. 648 cod. pen. (rispettivamente, diversa e più mite pena in caso di ricettazione di cose provenienti da contravvenzione, aumento di pena in casi di fatto commesso nell'esercizio di attività professionale e fatto di particolare tenuità).

Tali commi sono stati infatti introdotti nell'art. 648 cod. pen. ad opera del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 195, il cui scopo era quello di armonizzare la normativa penale nazionale alla direttiva (UE) 2018/1673 del 23 ottobre 2018, relativa alla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale e, soprattutto, in conseguenza dell'avvio, da parte della Commissione europea, nei confronti dell'Italia, di una procedura di infrazione per il mancato recepimento della direttiva.

Dunque anche in questo caso, come avvenuto per l'appropriazione indebita di cui all'art. 518-*ter*, non si è tenuto conto delle più recenti modifiche apportate alle omologhe fattispecie già considerate dal codice penale.

Invece per il terzo comma, anch'esso oggetto di modifiche ad opera del menzionato d.lgs. 195/2021, pare non azzardato osservare che il legislatore abbia comunque ritenuto di non prevedere alcuna possibilità di qualificare una condotta che riguarda beni per i quali la legge prevede una così puntuale tutela come fatto di particolare tenuità, espressione che, come è noto, la giurisprudenza riferisce non soltanto al valore della cosa ricettata, ma a tutti quegli elementi, di natura sia

---

20 Da ultimo, Cass. Sez. 2, n. 9750 del 10/01/2013, Rv. 254944 che contiene in motivazione una dettagliata ricostruzione storica.



soggettiva che oggettiva, che caratterizzano il caso concreto posto all'attenzione del giudice<sup>21</sup>.

E' invece presente, ancora una volta con le necessarie modifiche, la previsione, analoga a quella di cui all'ultimo comma dell'art. 648, secondo cui quanto stabilito nell'articolo si applica anche nel caso in cui l'autore del delitto da cui i beni culturali provengono non sia imputabile o non sia punibile, ovvero quando manchi una condizione di procedibilità riferita a tale delitto.

La pena stabilita per il delitto di nuova introduzione, inoltre, è sensibilmente maggiore rispetto a quella prevista dall'art. 648 cod. pen.

Resta da aggiungere che, anche prima dell'introduzione del codice penale dei delitti contro il patrimonio culturale, il delitto di ricettazione di beni culturali era stato in più occasioni ipotizzato, considerando quale reato presupposto quello di illecito impossessamento<sup>22</sup>.

## **6. Impiego di beni culturali provenienti da delitto**

L'art. 518-*quinqies* introduce la nuova fattispecie delittuosa dell'impiego di beni culturali provenienti da delitto, mutuandone in parte la struttura dall'art. 648-*ter* cod. pen., che attualmente sanziona l'impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita.

La condotta punita è quella di chiunque, al di fuori dei casi di concorso nel reato e dei casi previsti dagli articoli 518-*quater* e 518-*sexies* (rispettivamente, ricettazione e riciclaggio di beni culturali), impiega in attività economiche o finanziarie beni culturali provenienti da delitto.

La condotta descritta è identica a quella sanzionata dall'art. 648-*ter*, fatta eccezione per la consueta sostituzione delle parole "*beni o altre utilità*" con quelle "*beni culturali*" e del richiamo ai delitti di ricettazione e riciclaggio già presenti nel codice con quelli di nuova introduzione riguardanti il patrimonio culturale.

La pena è, anche in questo caso, stabilita in misura maggiore rispetto a quella di cui all'art. 648-*ter* del quale, come avvenuto per la ricettazione di beni culturali, non vengono ripresi gli ulteriori contenuti presenti nei commi secondo, terzo e quarto.

---

21 Cfr. Cass. Sez. 2, n. 51818 del 06/12/2013, Rv. 258118

22 V. *ex. pl.* Cass. Sez. 2, n. 17042 del 18/03/2021, non massimata; Cass. Sez. 3, n. 16513 del 11/03/2021, cit. e le più risalenti Cass. Sez. 2, n. 2736 del 11/11/2011 (dep. 2012), Rv. 251759; Cass. Sez. 2, n. 49413 del 10/12/2003, Rv. 227586; Cass. Sez. 3, n. 6417 del 04/02/1993, Rv. 194298



Viene invece ripreso l'ultimo comma dell'art. 648-ter, con la differenza che mentre esso contiene un mero richiamo all'applicabilità dell'ultimo comma dell'art. 648 cod. pen., nella disposizione in esame non viene fatto altrettanto, semplicemente richiamandosi l'ultimo comma dell'art. 518-quater, che viene invece testualmente riprodotto.

Anche in questo caso, stante la sostanziale coincidenza tra la condotta sanzionata dal delitto di nuova introduzione e quella già considerata dal codice penale, sarà possibile utilizzare i principi già fissati dalla giurisprudenza, sebbene non in maniera univoca riguardo a determinati aspetti<sup>23</sup>.

Non risultano invece applicabili la circostanza aggravante del fatto commesso da persona sottoposta con provvedimento definitivo ad una misura di prevenzione personale durante il periodo previsto di applicazione e sino a tre anni dal momento in cui ne è cessata l'esecuzione e la misura di sicurezza detentiva previsti per l'art. 648-ter dall'art. 71, commi 1 e 3 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, non avendo la legge 22\2022 integrato l'elenco dei reati presente in detto articolo.

## 7. Riciclaggio di beni culturali

Anche l'art. 518-sexies che introduce il delitto di riciclaggio di beni culturali si richiama ai contenuti del corrispondente art. 648-bis del codice penale, ancora una volta considerando quelli anteriori alle più recenti modifiche ed operando la consueta sostituzione dei termini “denaro, beni o altre utilità” con quello, più specifico, di “beni culturali”, mantenendo tuttavia il riferimento alla provenienza da delitto non colposo, che nell'art. 648-bis è stato eliminato ad opera del già menzionato d.lgs. 195\2021, ampliando così l'ambito di applicazione di quel reato ed omettendo il richiamo ai commi secondo e terzo.

E' presente, invece, un'attenuante speciale analoga a quella contenuta nel quarto comma dell'art. 648-bis, sempre con la medesima sostituzione dei termini di cui si è appena detto, prevedendosi una diminuzione di pena nel caso in cui i beni culturali provengano da delitto per il

<sup>23</sup> Alcune decisioni escludono, ad esempio, la necessità della finalità dissimulativa della condotta, trattandosi di delitto che tutela, in via residuale rispetto a quelli di riciclaggio e auto-riciclaggio, la genuinità del libero mercato da qualunque forma di inquinamento proveniente dall'utilizzo di beni di provenienza illecita (v., da ultimo, Cass. Sez. 2, n. 24273 del 18/02/2021, Rv. 281626 ed altre prec. conf.), mentre altre la ritengono necessaria, qualificando il reato come delitto a forma libera, realizzabile attraverso condotte caratterizzate da un tipico effetto dissimulativo e finalizzate ad ostacolare l'accertamento o l'astratta individuabilità dell'origine delittuosa del denaro, dei beni o delle altre utilità che si intendono occultare (v. Cass. Sez. 2, n. 26796 del 10/06/2021, Rv. 281552 ed altre prec. conf.)



quale è stabilita la pena della reclusione inferiore nel massimo a cinque anni.

Viene replicato, infine, anche il richiamo all'ultimo comma dell'art. 648, riportandone testualmente, come avvenuto per i delitti precedentemente considerati, il testo integrale con l'opportuno adattamento rappresentato dal riferimento ai beni culturali.

La pena è stabilita, nel primo comma, in misura maggiore rispetto al delitto ordinario.

Anche in questi caso non è applicabile l'art. 71, commi 1 e 3 d.lgs 159\2011 richiamato in precedenza.

## **8. Auto-riciclaggio di beni culturali**

Una situazione analoga a quella vista con riferimento ai reati precedentemente considerati si rinviene anche relativamente al delitto di auto-riciclaggio di beni culturali, sanzionato dall'art. 518-*septies*.

Il primo comma descrive la condotta sanzionata, che riguarda chiunque, avendo commesso o concorso a commettere un delitto non colposo, impiega, sostituisce, trasferisce, in attività economiche, finanziarie, imprenditoriali o speculative, beni culturali provenienti dalla commissione di tale delitto, in modo da ostacolare concretamente l'identificazione della loro provenienza delittuosa.

La fattispecie ricalca quella dell'art. 648-*ter*.1, comma primo cod. pen., sostituendo con il riferimento ai beni culturali il richiamo a denaro, beni ed altra utilità e mantenendo quello al delitto non colposo eliminato in quell'articolo dopo le modifiche apportate dal più volte menzionato d.lgs 195\2021, prevedendo, inoltre, una pena maggiore.

Analogamente a quanto disposto per il riciclaggio dei beni culturali dal secondo comma dell'art. 518-*sexies*, anche il secondo comma dell'art. 518-*septies* contiene un'attenuante speciale, sebbene con diversa formulazione rispetto all'articolo precedente.

Stabilisce infatti tale comma che se i beni culturali provengono dalla commissione di un delitto non colposo, punito con la reclusione inferiore nel massimo a cinque anni, si applicano la reclusione da due a cinque anni e la multa da euro 3.000 a euro 15.000.

Rispetto all'articolo precedente, ove tale specificazione non è presente, viene fatto



riferimento al delitto non colposo e la pena più mite viene puntualmente indicata anziché prevederne la sola diminuzione.

Ciò dipende, evidentemente, dal fatto che, anche in questi caso, non si è tenuto conto delle modifiche apportate al delitto “ordinario” di auto-riciclaggio sempre ad opera del d.lgs 195\2021, limitandosi a riprodurre la formulazione originaria, inserire il riferimento ai beni culturali ed indicare una pena maggiore.

E' prevista inoltre, nel terzo comma, con i necessari adattamenti, una causa di non punibilità analoga a quella indicata nel quinto comma dell'art. 648-ter.1, specificando che, fuori dei casi di cui al primo e secondo comma, non sono punibili le condotte per cui i beni vengono destinati alla mera utilizzazione o al godimento personale.

Infine, la previsione, comune agli articoli precedenti, secondo cui le disposizioni contenute nell'articolo si applicano anche quando l'autore del delitto da cui i beni culturali provengono non è imputabile o non è punibile ovvero quando manca una condizione di procedibilità riferita a tale delitto, non è riprodotta testualmente, come in precedenza, in quanto il l'ultimo comma dell'art. 518-septies si limita a specificare che si applica il terzo comma dell'art. 518-quater.

## **9. Falsificazione in scrittura privata relativa a beni culturali**

L'art. 518-octies introduce una nuova fattispecie di reato, tenendo evidentemente in considerazione quanto stabilito nell'art. 9, dalla Convenzione di Nicosia di cui si è detto in precedenza, ove è scritto che *“ciascuna Parte provvede affinché la formazione di documenti falsi e la alterazione di documenti relativi ai beni culturali mobili costituiscano reati ai sensi della legislazione nazionale, qualora tali azioni perseguano lo scopo di presentare i beni come di provenienza lecita”*.

Il primo comma sanziona, dunque, la condotta di chiunque forma, in tutto o in parte, una scrittura privata falsa o, in tutto o in parte, altera, distrugge, sopprime od occulta una scrittura privata vera, in relazione a beni culturali mobili, al fine di farne apparire lecita la provenienza.

Si tratta di una fattispecie solo in parte coincidente con quella relativa all'ormai abrogato art. 485 cod. pen. relativo alla falsità in scrittura privata.



Manca infatti il riferimento al fine di vantaggio o di danno e, in alternativa alla formazione della scrittura privata falsa, all'alterazione della scrittura privata vera sono aggiunte anche le condotte di alterazione, distruzione, soppressione o occultamento di una scrittura privata vera, senza che ne sia peraltro richiesto l'uso, concretandosi evidentemente il reato nel compimento delle suddette attività allo scopo di far apparire lecita la provenienza di beni culturali mobili.

L'uso della scrittura privata falsa da parte di chi non ha concorso alla formazione o alterazione dell'atto è invece autonomamente punito nel secondo comma, con una pena (reclusione da otto mesi a due anni e otto mesi) corrispondente a quella prevista dal primo comma (reclusione da uno a quattro anni) ridotta di un terzo.

## **10. Violazioni in materia di alienazione di beni culturali**

L'art. 518-*novies* trasferisce nel codice penale, con un considerevole aumento di pena, le condotte già sanzionate dall'ormai abrogato articolo 173 d.lgs 42\2004<sup>24</sup>.

La fattispecie astratta è pressoché identica a quella già presente nel "Codice dei beni culturali e del paesaggio", fatta eccezione per i richiami che l'art. 173 effettuava ad altre disposizioni del medesimo decreto legislativo e per un sostanziale ampliamento della prima tra le condotte sanzionate.

Il primo comma, n. 1) della disposizione in esame riguarda, infatti, la condotta di chiunque, senza la prescritta autorizzazione, aliena o immette sul mercato beni culturali, mentre l'art. 173 d.lgs 42\2004 prevedeva, nella lettera a), la sola alienazione di beni culturali indicati negli artt. 55 e 56. Viene così attualmente sanzionata anche la mera immissione sul mercato di un bene culturale, senza necessità che si proceda effettivamente alla sua alienazione senza autorizzazione, prevedendo conseguentemente un ambito di applicazione maggiormente esteso, chiaramente destinato ad una più efficace repressione delle condotte illecite.

Il richiamo, effettuato dall'art. 518-*novies* alla "prescritta autorizzazione" rende ancora necessario il riferimento agli artt. 55 e 56 del d.lgs 42\2004, ove oltre alla indicazione dei beni culturali la cui alienazione è soggetta ad autorizzazione, viene anche descritto il procedimento

---

<sup>24</sup> Abrogazione disposta dall'art. 5, comma 2, lett. b) l. 22\2022



amministrativo finalizzato al rilascio di tale titolo abilitativo.

La seconda tra le condotte sanzionate (art. 518-*novies* n. 2) riguarda, invece, la mancata presentazione, da parte di chi vi è tenuto, nel termine di trenta giorni, della denuncia degli atti di trasferimento della proprietà o della detenzione di beni culturali, così come già previsto dall'art. 173, co. 1, lett. b) d.lgs 42\2004, il quale si riferiva al termine di cui all'art. 59, co. 2 del medesimo decreto.

Anche in questo caso il contenuto del menzionato art. 59 non può essere ignorato, dal momento che lo stesso, oltre ad indicare il termine di trenta giorni per la presentazione della denuncia degli atti che trasferiscono (in tutto o in parte, a qualsiasi titolo) la proprietà o, limitatamente ai beni mobili, la detenzione di beni culturali, specifica anche contenuti e modalità della stessa, elencando anche i soggetti obbligati: l'alienante o il cedente la detenzione, in caso di alienazione a titolo oneroso o gratuito o di trasferimento della detenzione; l'acquirente, in caso di trasferimento avvenuto nell'ambito di procedure di vendita forzata o fallimentare ovvero in forza di sentenza che produca gli effetti di un contratto di alienazione non concluso; l'erede o il legatario, in caso di successione a causa di morte (per l'erede, il termine decorre dall'accettazione dell'eredità o dalla presentazione della dichiarazione ai competenti uffici tributari, per il legatario dalla comunicazione notarile prevista dall'art. 623 del cod. civ., salva rinuncia ai sensi delle disposizioni del codice medesimo).

La giurisprudenza, nell'occuparsi di tale specifica violazione, oltre ad esaminare la nozione di "*bene culturale*", pervenendo alle conclusioni già in precedenza ricordate<sup>25</sup>, ha posto anche in evidenza l'interesse dello Stato alla conoscenza dell'esistenza e della circolazione dei beni culturali (in particolare dei beni mobili), osservando come la pubblica amministrazione debba essere posta in condizione di venire a conoscenza dell'esistenza del bene e la violazione dell'obbligo di denuncia si configura quale reato di pericolo, volto a tutelare non solo la preservazione del patrimonio archeologico, storico ed artistico, ma anche l'interesse all'individuazione delle cose appartenenti a detto patrimonio, rilevando, altresì, che la possibilità, per lo Stato, di conoscere che il bene esiste non può seriamente riconnettersi al mero esercizio del potere ispettivo da parte delle soprintendenze<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> *Supra*, nota n. 6

<sup>26</sup> Così, in motivazione, Cass. Sez. 3, n. 21400 del 15/02/2005, Rv. 231638, cit., la quale richiama Cass. Sez. 3, n. 5732 del 05/05/1997, Rv. 208026



Sempre la giurisprudenza ha qualificato il reato di omessa denuncia quale reato omissivo permanente<sup>27</sup> e, con riferimento ad analoga condotta sanzionata dalla l. 1089\39, ha affermato che per la sua configurabilità è richiesto il dolo generico, il quale richiede soltanto la coscienza e volontà della alienazione<sup>28</sup>.

Si tratta, anche in questo caso, di principi utilizzabili anche con riferimento al delitto di nuova introduzione.

L'ultima delle condotte sanzionate dall'articolo 518-*novies* (comma primo, n. 3) è quella dell'alienante di un bene culturale soggetto a prelazione che effettui la consegna della cosa in pendenza del termine di sessanta giorni dalla data di ricezione della denuncia di trasferimento.

Detto termine è quello indicato dall'art. 61, co. 1 d.lgs 42/2004 espressamente richiamato dall'art. 17, co. 1, lett. c) ormai abrogato. L'art. 61 indica le condizioni della prelazione, sicché anche in questo caso il suo contenuto dovrà essere tenuto presente al fine di verificare la sussistenza dei presupposti per la configurabilità del delitto.

## **11. Importazione illecita di beni culturali**

Viene punito chiunque, senza aver concorso nei reati di ricettazione, riciclaggio, auto-riciclaggio di beni culturali ed impiego di beni culturali provenienti da delitto, importa beni culturali provenienti da delitto o rinvenuti a seguito di ricerche effettuate in assenza di autorizzazione quando tale titolo abilitante è richiesto nello stato dove avviene il rinvenimento, ovvero importa beni culturali esportati da un altro stato in violazione delle disposizioni di tutela del patrimonio culturale di quello stato.

Si tratta di una disposizione che, sebbene non finalizzata alla tutela del patrimonio culturale nazionale, ha chiaramente lo scopo di contribuire al contrasto del traffico illecito di beni culturali che costituisce l'obiettivo principale della già citata convenzione di Nicosia ove, all'art. 5, viene presa in considerazione l'importazione illegale di beni culturali.

---

27 Cass. Sez. 3, n. 30062 del 04/07/2018, non massimata

28 Cass. Sez. 3, n. 1463 del 04/12/1998 (dep. 1999) Rv. 212391 in *Riv. Giur. Ed.* n. 4/2000, p. 689 con nota di MANSI *Vendita di immobile di un ente ecclesiastico senza autorizzazione*



## 12. Uscita o esportazione illecite di beni culturali

L'art. 518-*undecies* prende in considerazione, con alcune modifiche, condotte già sanzionate dall'art. 174 d.lgs. 42\2004 ed, in precedenza, anche dal d.lgs. 490\99 (art. 123) e, prima ancora, dalla l. 1089\39 (art 66).

Il primo comma sanziona la condotta di chiunque *“trasferisce all'estero beni culturali, cose di interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, bibliografico, documentale o archivistico o altre cose oggetto di specifiche disposizioni di tutela ai sensi della normativa sui beni culturali, senza attestato di libera circolazione o licenza di esportazione”*.

L'elencazione non è del tutto identica a quella già contenuta nell'art. 174 e risulta verosimilmente formulata in maniera da assicurare un più ampio ambito di operatività, come dimostrato dal riferimento iniziale ai *“beni culturali”* in genere, prima mancante ed alle *“altre cose oggetto di specifiche disposizioni di tutela ai sensi della normativa sui beni culturali”* in luogo del più puntuale richiamo alle cose *“indicate all'articolo 11, comma 1, lettere f), g) e h)”* del d.lgs. 42\2004.

La pena è, come sempre, maggiore rispetto a quella prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Le disposizioni che regolano la complessa disciplina della circolazione internazionale dei beni culturali sono quelle contenute nel Capo V del d.lgs. 42\2004. L'art. 68, in particolare, riguarda l'attestato di libera circolazione e gli artt. 73 e 74 la licenza di esportazione di cui all'art. 2, del Reg. (CE) n. 116/2009<sup>29</sup>.

L'evidente finalità della norma è quella, già evidenziata con riguardo alla disciplina previgente, di evitare qualsiasi esportazione clandestina di beni culturali chiunque ne sia il proprietario e, considerata la stretta correlazione tra vecchia e nuova fattispecie delittuosa, possono ancora trovare applicazione i contributi interpretativi già offerti dalla giurisprudenza.

A tale proposito, può ricordarsi come, considerando l'art. 66 della l. 1089\39, si era specificato come il reato fosse configurabile, indipendentemente dalla produzione di un danno al

---

<sup>29</sup> Per una disamina della disciplina v. Cass. Sez. 3, n. 10468 del 17/10/2017 (dep. /2018), Rv. 272623 in *penalecontemporaneo.it*, 2018 con nota di MASSARO *Illecita esportazione di cose di interesse artistico: la nozione sostanziale di bene culturale e le modifiche introdotte dalla legge n. 124 del 2017*



patrimonio culturale, per la sola mancanza dell'attestato di libera circolazione<sup>30</sup>, principio più recentemente ribadito con riferimento all'art. 174 d.lgs. 42\2004<sup>31</sup> e che oggetto materiale della condotta illecita prevista da detto articolo sono anche le " *cose che presentano interesse culturale* ", a prescindere dal riscontro di un effettivo interesse che ne giustifichi la formale dichiarazione di " *beni culturali* " ai sensi dell'art. 13 d.lgs. 42\2004<sup>32</sup>. L'elemento psicologico è il dolo generico, consistente nella consapevolezza dell'interesse artistico della cosa<sup>33</sup> ed è stato inoltre ritenuto ammissibile il tentativo<sup>34</sup>.

Alle ipotesi di illecita esportazione di cui al primo comma viene equiparata, nel secondo comma, l'ipotesi in cui, ottenuta l'autorizzazione all'uscita del bene, ovvero alla sua esportazione temporanea, alla scadenza del termine concesso non si provveda a farlo rientrare. Nella nuova formulazione contenuta nel secondo comma dell'art. 518-*undecies* viene ripetuta l'elencazione già presente nel primo comma, diversamente dal generico riferimento ai " *beni culturali* " di cui al secondo comma dell'art. 174 d.lgs. 42\2004 previgente.

Una novità è invece rappresentata dalla previsione di un'ulteriore condotta sanzionata: quella di chi rende dichiarazioni mendaci al fine di comprovare al competente ufficio di esportazione, ai sensi di legge, la non assoggettabilità di cose di interesse culturale ad autorizzazione all'uscita dal territorio nazionale.

Il riferimento riguarda la dichiarazione di cui all'art. 65, co. 4-*bis* d.lgs. 42\2004 introdotto, unitamente ad alcune modifiche al comma 4, dalla l. 4 agosto 2017 n. 124 al fine di semplificare, in

---

30 Così Cass. Sez. 4, n. 2056 del 21/01/2000, Rv. 215955. V. anche Cass. Sez. 3, n. 12932 del 31/10/1986, Rv. 174320 in *Foro It.* n. 11\1987, p. 642 con nota di CAROTA *Mancata notifica del vincolo amministrativo e reato di esportazione abusiva di cose d'arte*; Cass. Sez. 2, n. 1253 del 28/02/1995, Rv. 201588.

31 Cass. Sez. 3, n. 39517 del 20/07/2017, Rv. 271467

32 Così, in motivazione, Cass. Sez. 3, n. 10468 del 17/10/2017 (dep. 2018) Rv. 272623 cit. ove è stato affermato anche il principio secondo cui " *il trasferimento all'estero di cose di interesse culturale di non eccezionale rilevanza di cui all'art. 65, comma 3, lett. a), d.lgs. n. 42 del 2004, diverse da quelle di cui all'allegato A, lettera B n. 1, e di valore pari o inferiore ad euro 13.500,00, non integra il reato di cui all'art. 174, comma 1, d.lgs. n. 42 del 2004. Le modifiche introdotte dall'art. 175, comma 1, lett. g), nn. 1 e 2, legge 4 agosto 2017, n. 124, in quanto incidono sulla struttura del reato di cui all'art. 174, d.lgs. n. 42 del 2004, restringendone l'ambito applicativo, si applicano anche ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore* ", spiegando altresì per quali ragioni tale affermazione non si pone in contrasto con quanto affermato, in costanza di legislazione previgente, da altra pronuncia secondo cui l'art. 174 d.lgs. 42\2004 punisce l'esportazione di beni per i quali non sia stato ottenuto l'attestato di libera circolazione (per il trasferimento verso Paesi comunitari) o la licenza di esportazione (per il trasferimento verso Paesi extracomunitari), indipendentemente dal fatto che il provvedimento autorizzatorio possa essere rilasciato o meno, con la conseguenza che, sussistendo la qualità di bene culturale e mancando l'attestato o la licenza richiesta, il reato è configurabile indipendentemente dalla produzione di un danno al patrimonio storico ed artistico nazionale (Cass. Sez. 3, n. 39517 del 20/07/2017, Rv. 271467)

33 Cfr. Cass. Sez. 4, n. 2056 del 21/01/2000, Rv. 215955, cit. in motivazione

34 Cass. Sez. 3, n. 4868 del 10/03/1998, Rv. 210855



determinati casi, la circolazione dei beni culturali.

Stabilisce tale ultimo comma che non è soggetta ad autorizzazione l'uscita delle cose di cui all'art. 11, co. 1, lett. d) (opere di pittura, di scultura, di grafica e qualsiasi oggetto d'arte di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni) e delle cose che presentino interesse culturale, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, il cui valore sia inferiore a 13.500 euro, fatta eccezione per le cose di cui all'All. A, lett. b), n. 1 (reperti archeologici, smembramento di monumenti incunaboli e manoscritti e archivi qualunque ne sia il valore)<sup>35</sup>.

In tali casi, secondo quanto disposto dal comma 4-*bis* dell'art. 65, l'interessato ha l'onere di comprovare al competente ufficio di esportazione, mediante autocertificazione da rendersi ai sensi del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, che le cose da trasferire all'estero rientrino nelle ipotesi per le quali non è prevista l'autorizzazione, secondo le procedure e con le modalità stabilite con decreto ministeriale<sup>36</sup>.

Le disposizioni in tema di confisca di cui al comma 3 dell'art. 174 d.lgs. 42\2004 sono ora contenute nell'art. 518-*duodecies* di cui si dirà in seguito, mentre è stata eliminata la pena accessoria dell'interdizione ai sensi dell'art. 30 cod. pen. prevista dall'ultimo comma del medesimo art. 174 in caso di condanna quando il fatto è commesso da chi esercita attività di vendita al pubblico o di esposizione a fine di commercio di beni di interesse culturale, essendo le sanzioni accessorie ora considerate, unitamente alle aggravanti, dall'art. 518-*sexiesdecies*.

### **13. Distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici**

L'art. 518-*duodecies* sanziona varie condotte, precedentemente disciplinate, in tutto o in parte, da disposizioni del codice penale che la stessa l. 22\2022, come meglio di dirà in seguito, modifica o abroga.

---

<sup>35</sup> Tali opere, in ogni caso, come stabilito dall'ultima parte del comma 4-*bis* dell'art. 65, restano comunque soggette all'eventuale dichiarazione di interesse culturale di cui all'art. 14, nei casi previsti dall'art. 10, co. 3, lett. d-*bis*) che riguarda le cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione.

<sup>36</sup> V. d.m. 17 maggio 2018 n. 246 e d.m. 31 luglio 2020 n. 367



Il primo comma della disposizione in esame punisce chiunque distrugge, disperde, deteriora o rende in tutto o in parte inservibili o non fruibili beni culturali o paesaggistici propri o altrui e richiama, in gran parte, il contenuto dell'art. 635 cod. pen.

Tale ultima disposizione, prima delle modifiche apportate dall'art. 5, co. 1 l. 22\2022, sanzionava, al secondo comma, n. 1, analoghe condotte poste in essere su cose di interesse storico o artistico ovunque ubicate ma esclusivamente di proprietà altrui.

Quanto già stabilito dall'art. 635 cod. pen., inoltre, andava considerato anche alla luce di altre disposizioni e, segnatamente, dell'art. 733 cod. pen. e dell'art. 169 d.lgs. 42\2004.

Quest'ultima disposizione, non interessata dalle modifiche introdotte dalla legge 22\2022, sanziona, come noto, le “*opere illecite*” riguardanti beni culturali, considerando quattro diverse condotte<sup>37</sup> ed ha evidentemente, quali destinatari del precetto, tanto i proprietari del bene quanto gli altri soggetti ad essi equiparabili, con i quali anche altri possono peraltro concorrere, incidendo con la propria condotta sul bene vincolato o trasgredendo le prescrizioni indicate. La condotta punita non riguarda, quindi, esclusivamente i beni altrui come invece previsto dall'art. 635 cod. pen.

Il reato previsto dall'art. 169, inoltre, è stato qualificato dalla giurisprudenza come formale di pericolo presunto, che si perfeziona mediante la mera realizzazione di interventi non autorizzati<sup>38</sup>, indipendentemente dal pregiudizio arrecato al bene tutelato (e dal conseguimento della prescritta autorizzazione in un momento successivo all'esecuzione delle opere), perché finalizzato a garantire l'interesse strumentale al preventivo controllo da parte dell'autorità preposta alla tutela dei beni culturali<sup>39</sup> ma sempre se sussiste un minimo di idoneità offensiva della condotta, tale da incidere sul

---

37 Viene sanzionato chiunque a) senza autorizzazione demolisce, rimuove, modifica, restaura ovvero, senza approvazione, esegue opere di qualunque genere sui beni culturali indicati nell'art. 10; b) senza autorizzazione del soprintendente procede al distacco di affreschi, stemmi, graffiti, iscrizioni, tabernacoli ed altri ornamenti di edifici, esposti o non alla pubblica vista, anche se non vi sia stata la dichiarazione prevista dall'art. 13; c) esegue, in casi di assoluta urgenza, lavori provvisori indispensabili per evitare danni notevoli ai beni indicati nell'art. 10, senza darne immediata comunicazione alla soprintendenza ovvero senza inviare, nel più breve tempo, i progetti dei lavori definitivi per l'approvazione; d) non osserva l'ordine di sospensione lavori impartito dal soprintendente ai sensi dell'art. 28. Si tratta di condotte già previste e sanzionate dapprima dall'art. 59 l. 1089\39 e, successivamente, dall'art. 118 del d.lgs. 490\99

38 Trattasi peraltro di contravvenzione avente natura di reato permanente secondo la giurisprudenza: v. Cass. Sez. 3, n. 6295 del 10/04/1997, Rv. 208691 riferita alla corrispondente contravvenzione di cui alla l. 1089 e Cass. Sez. 3, n. 12099 del 15/01/2002, Rv. 221366 per quanto riguarda il d.lgs. 49099. E' inoltre possibile il concorso con la disciplina urbanistica, in ragione della diversa obiettività giuridica e della diversa condotta punita, come stabilito da Cass. Sez. 5, n. 10514 del 31/03/1999, Rv. 214382. Conf. Cass. Sez. 3, n. 18494 del 08/03/2016, Rv. 266942

39 Cass. Sez. 3, n. 46082 del 08/10/2008, Rv. 241784



bene tutelato nel senso della diminuzione del godimento estetico complessivo.<sup>40</sup>

Il delitto di nuova introduzione deve inoltre essere letto anche considerando l'ipotesi contravvenzionale di cui all'art. 733 cod. pen., il quale, come è noto, sanziona la distruzione, il deterioramento o comunque il danneggiamento di un monumento o di un'altra cosa propria di cui sia noto il rilevante pregio se dal fatto deriva un nocumento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale.

Tale disposizione, che comunemente si ritiene posta a chiusura del sistema di tutela dei beni culturali, non è stata sempre letta in maniera univoca dalla dottrina<sup>41</sup> e dalla giurisprudenza, da quest'ultima, in particolare, per quanto attiene la possibilità di concorso con la contravvenzione di cui all'art. 169 d.lgs.42\2004<sup>42</sup>, l'individuazione del soggetto attivo del reato<sup>43</sup>, i rapporti con il delitto di danneggiamento<sup>44</sup>.

L'art. 518-*duodecies*, che al primo comma ha sostanzialmente riprodotto, ampliandola, la condotta già sanzionata dall'art. 635 cod. pen., elimina ogni incertezza in ordine al soggetto agente,

---

40 V. Cass. Sez. 3, n. 47258 del 21/07/2016, Rv. 268495 ed altre prec. conf. riferite anche alla previgente disciplina. V. anche Cass. Sez. 3, n. 22153 del 21/02/2017, non massimata; Cass. Sez. 3, n. 46479 del 13/07/2017, non massimata

41 V., ad es. PALLADINO *Art. 733 cod. pen.: ancora in tema di soggetti attivi e di rapporti con altre norme* in *Cass. Pen.* n.1\2000 p. 54 e ss.; LAZZARI *L'art. 733 cod. pen., una norma priva di virtualità applicativa*, *ibid.*, n. 9\2000 p. 2257 e ss.; TRONCONE *La tutela penale del patrimonio culturale italiano e il deterioramento strutturale del reato dell'art. 733 c.p.* in *penalecontemporaneo.it*, 2016).

42 In alcuni casi il concorso è stato ammesso rilevando, riguardo alla violazione in precedenza sanzionata dall'art. 59 l. 1089\39, che essa aveva natura di reato di condotta, mentre l'art. 733 cod. pen. riguarda un'ipotesi di reato di evento (Cass. Sez. 3, n. 7129 del 29/04/1998, Rv. 211207 ed altre prec. conf.). In altri casi si è rivolta l'attenzione alla natura residuale della disposizione codicistica, che svolge funzioni di protezione integrativa del patrimonio artistico e storico (Cass. Sez. 3, n. 3624 del 22/01/1999, Rv. 213262. Conf. Cass. Sez. 2, n. 6478 del 20/01/1989, Rv. 181184).

43 Considerando il riferimento alla "*cosa propria*", si è ritenuto che la disposizione riguardasse esclusivamente il proprietario del bene danneggiato (v., ad es., Cass. Sez. 2, n. 1990 del 17/10/1986 (dep. 1987), Rv. 175141 ed altre prec. conf.), valorizzando anche la collocazione sistematica, i contenuti della relazione al codice penale e la possibilità di confisca prevista dal secondo comma, ritenuta compatibile esclusivamente con un ambito di operatività della disposizione limitata al solo privato proprietario del bene danneggiato. In altre occasioni si è optato per una lettura più ampia, che individua la disposizione come non esclusivamente rivolta al proprietario del bene, ma anche al possessore o detentore o a chi del bene medesimo abbia comunque la disponibilità (v. Cass. Sez. 3, n. 7701 del 21/06/1991, Rv. 187801), ritenendo eccessivamente limitante il diverso orientamento (cfr. Cass. Sez. 3, n. 6199 del 12/05/1993, Rv. 195114) e considerando la previsione alternativa o differenziata dell'oggetto della tutela ("*monumento o altra cosa propria*"), nonché la evidente finalità di tutela del patrimonio culturale nazionale (Cass. Sez. 3, n. 42893 del 24/10/2008, Rv. 241543)

44 Si è affermato, con riferimento alla disciplina di cui alla legge 1089\39, che il danneggiamento di beni privati di particolare interesse artistico, storico o archeologico non notificati è punibile rispettivamente a norma degli artt. 635 o 733 cod. pen. ove avvenga ad opera di terzo estraneo ovvero ad opera del proprietario, possessore o detentore di essi, sempre che, in quest'ultimo caso, l'agente sia consapevole del loro rilevante pregio. Qualora, però, sia intervenuta la notifica prevista dall'art. 2 della legge 1 giugno 1939 n. 1089, la punibilità è garantita nei confronti di chiunque a norma dell'art. 59 stessa legge (come sostituito dall'art. 16 della legge 1 marzo 1975 n. 44), in relazione al precedente art. 12, restando esclusa in tal caso l'applicabilità dell'art. 733 cod. pen. (Sez. 2, n. 9196 del 06/06/1988 Ud. (dep. 05/07/1989) Rv. 181737. V. anche Sez. 2, n. 16893 del 11/04/2007 Ud. (dep. 03/05/2007) Rv. 236658



perché individua quale oggetto della tutela i beni culturali (o paesaggistici) propri o altrui - considerando evidentemente la valenza collettiva di tali beni rispetto alla tutela del patrimonio del singolo assicurata dall'art. 635 cod. pen. - e, rispetto al danneggiamento, rende anche evidente la completa autonomia, in ragione delle sue caratteristiche, dell'art. 169 d.lgs. 42\2004, che infatti la legge 22\2022 non ha toccato, essendo il nuovo delitto reato di danno (come lo è il danneggiamento) e richiedendo evidentemente il dolo, consistente nella coscienza e volontà di produrre le conseguenze indicate dalla norma sui beni oggetto di tutela.

Resta invece non esattamente definito il rapporto tra il nuovo delitto e la contravvenzione di cui all'art. 733 cod. pen., la cui funzione di protezione integrativa può però ritenersi ancora operante, tenendo conto della sua natura contravvenzionale, che consente di punire anche condotte colpose (su beni propri), nonché, ancora una volta, delle indicazioni fornite dalla giurisprudenza, la quale, tra l'altro, ha ritenuto la contravvenzione configurabile anche con riferimento a beni non vincolati, purché ricorra il requisito della oggettiva e generale notorietà del rilevante pregio e l'effettivo nocumento al patrimonio nazionale<sup>45</sup> ed ha evidenziato come la condotta punibile possa essere commissiva od omissiva comprendendo, in tale ultima ipotesi, anche la mancata adozione di cautele finalizzate alla conservazione dell'integrità della cosa<sup>46</sup>.

Va peraltro considerato che, nel testo originariamente approvato dalla Camera, era prevista l'abrogazione dell' art. 733 cod. pen. (così come dell'art. 734), esclusa invece dal Senato. L'aver mantenuto presente nel codice penale tale disposizione amplia, dunque, considerate le sue caratteristiche, l'ambito della tutela, stante la possibilità di punire condotte colpose o incidenti su beni non sottoposti a vincolo.

Resta tuttavia privo di rilevanza penale, in ragione di quanto in precedenza considerato, il danneggiamento colposo di un bene culturale altrui.

Diversamente da quanto avveniva per il danneggiamento di cui all'art. 635 cod. pen., l'art. 518-*duodecies*, comma primo indica, tra le condotte sanzionate, anche quella del rendere non

---

45 Cass. Sez. 3, n. 3967 del 01/03/1995, Rv. 202071. Successivamente (Cass. Sez. 3, n. 3624 del 22/01/1999, Rv. 213261) si è chiarito che nel danneggiamento previsto dalla legge di tutela dei beni culturali (nella fattispecie, la l. 1089\39) il bene culturale ha una tutela diretta, perché già individuato dall'autorità, mentre nel danneggiamento di cui all'art. 733 cod. pen. questo accertamento manca e la culturalità rileva obiettivamente solo ai fini della punibilità, purché il pregiudizio sia "gigante", con la conseguenza che, mentre nel primo caso la culturalità del bene è già stata stabilita nei modi previsti e dalla competente autorità amministrativa, nel secondo il pregiudizio e la sua entità devono essere determinati dal giudice.

46 Cass. Sez. 3, n. 51581 del 18/09/2018, non massimata. Conf. Cass. Sez. 3, n. 6199 del 12/05/1993, Rv. 195115



fruibili i beni culturali o paesaggistici, prendendo quindi in considerazione non soltanto l'integrità fisica del bene, ma anche la sua destinazione alla collettività - essendo peraltro la pubblica fruizione una delle finalità della tutela (art. 1, co. 1 d.lgs. 42\2004) e della valorizzazione (art. 6, co. 1 d.lgs. 42\2004) dei beni culturali, specificamente disciplinata dagli artt. 101 e ss. d.lgs. 42\2004 - tutelando dunque quella “*servitù di pubblico godimento*” imposta sui beni culturali al fine di contemperare l'interesse pubblico ed il diritto del singolo<sup>47</sup>.

Altra novità, sempre rispetto al danneggiamento dell'art. 635 cod. pen., è poi il riferimento, nell'art. 518-*duodecies*, laddove si indicano i beni oggetto di tutela, non soltanto ai beni culturali, ma anche ai beni paesaggistici, precisazione quanto mai opportuna se solo si tenga conto della definizione di “*patrimonio culturale*” ricordata in precedenza.

Come è noto, sono beni paesaggistici quelli individuati dall'art. 134 d.lgs. 42\2004, la cui protezione, valorizzazione e gestione è regolata da un complesso di norme, ora contenute nella Parte Terza del Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>48</sup>, l'interpretazione delle quali è da sempre oggetto di costante attenzione da parte della dottrina e della giurisprudenza anche, ma non solo, per la frequente correlazione con l'altrettanto complessa disciplina edilizia ed urbanistica.

Il richiamo ai beni paesaggistici contenuto nella disposizione di nuova introduzione rende necessario, anche in questo caso, un coordinamento con le altre disposizioni poste a tutela del paesaggio e, per quanto riguarda in particolare la tutela penale, con l'art. 181 d.lgs. 42\2004, l'art. 30 della l. 6 dicembre 1991, n. 394 e gli artt. 733-*bis* e 734 cod. pen.

Le condotte sanzionate dall'art. 181 d.lgs. 42\2004 restano, tuttavia, autonome rispetto al delitto in esame, prevedendo tale articolo un reato formale e di pericolo che si perfeziona, indipendentemente dal danno arrecato al paesaggio, con la semplice esecuzione di interventi non autorizzati o in difformità dal titolo abilitativo idonei ad incidere negativamente sull'originario assetto dei luoghi sottoposti a protezione e la cui potenzialità lesiva va individuata mediante valutazione *ex ante*, diretta ad accertare non già se vi sia stato un danno al paesaggio ed all'ambiente, bensì se il tipo di intervento fosse astrattamente idoneo a ledere il bene giuridico tutelato e proprio per tali ragioni è necessaria la preventiva valutazione, da parte dell'ente preposto

---

47 La definizione, come ricorda SETTIS, op. cit., p. 167, venne formulata dallo stesso Bottai in un'intervista in cui spiegava il principio a cui si era ispirato nella l. 1089\39.

48 In precedenza la materia è stata presa in considerazione dalla l. 26 giugno 1939 n. 1497, dalla l. 8 agosto 1985 n. 431 (c.d. Legge Galasso) e dal d.lgs. 490/1999



alla tutela del vincolo, per ogni intervento, anche modesto e diverso da quelli contemplati dalla disciplina urbanistica ed edilizia. Sulla base di tali considerazioni si è anche affermato che il reato paesaggistico è configurabile anche se la condotta consiste nell'esecuzione di interventi senza autorizzazione i cui effetti, per il mero decorso del tempo e senza l'azione dell'uomo, siano venuti meno restituendo ai luoghi l'originario assetto e che la punibilità del reato in questione è esclusa solo nell'ipotesi di interventi di “*minima entità*”, inidonei, già in astratto, a porre in pericolo il paesaggio e a pregiudicare il bene paesaggistico-ambientale<sup>49</sup>.

Diversa è invece la situazione delle “*aree protette*” di cui alla l. 394\1991, rientranti tra i beni paesaggistici, perché la tutela penale è assicurata, dall'art. 30, non soltanto dalla previsione di reati di pericolo astratto, quali l'inosservanza delle misure di salvaguardia stabilite nell'art. 6 o la violazione delle disposizioni contenute nell'art. 13<sup>50</sup>, ma anche dalle disposizioni di cui agli art. 11, co. 3, e 19, co. 3, le quali vietano attività che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette ed ai rispettivi habitat (art. 11) o le aree marine protette (art. 19), ma la cui materiale esecuzione può concretarsi in un'effettiva lesione del bene protetto, come ad esempio, per il danneggiamento di specie animali e vegetali di cui all'art. 11, co. 3, lett. a) e 19, co. 3, lett. a).

Anche in questo caso, tuttavia, rileva la punibilità anche a titolo di mera colpa rispetto al dolo necessario per configurare il nuovo delitto.

L'art. 733-*bis* cod. pen.<sup>51</sup> sanziona chiunque, fuori dai casi consentiti, distrugge un habitat all'interno di un sito protetto<sup>52</sup> o, comunque, lo deteriora compromettendone lo stato di conservazione<sup>53</sup>.

Esso presuppone dunque, nella prima parte, un danno e, nella seconda, una situazione di

---

49 Si tratta di principi ripetutamente affermati tanto per la contravvenzione che per il delitto di cui all'art. 181 d.lgs. 42\2004 da ultimo ricordati, con richiami ai precedenti in termini, in Cass. Sez. 3, n. 370 del 01/10/2019 (dep.2020) Rv. 277941 in *Riv. Giur. Amb.* n. 2\2020 pag. 387 con nota di CALEMME *Rilevanza visiva di lavori non autorizzati e principio di offensività: il reato paesaggistico è un reato di pericolo astratto*

50 Che richiede il preventivo “nulla osta” dell'Ente Parco per il rilascio di concessioni ed autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno dei parchi nazionali e regionali e delle riserve naturali da emanarsi secondo la procedura descritta nell'articolo medesimo

51 Introdotto nel codice penale dal d.lgs. 7 luglio 2011 n. 121

52 Specifica l'art. 1, co. 3 d.lgs. 121\2011 che per “*habitat all'interno di un sito protetto*” si intende qualsiasi habitat di specie per le quali una zona sia classificata come zona a tutela speciale a norma dell'art. 4, par. 1 o 2, della direttiva 2009\147\CE, o qualsiasi habitat naturale o un habitat di specie per cui un sito sia designato come zona speciale di conservazione a norma dell'art. 4, par. 4, della Dir. 92\43\CE

53 In dottrina v. RUGA RIVA *Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale* in *lexambiente.it*



pericolo concreto riferita però ad un oggetto specifico di tutela (habitat posto all'interno di un sito protetto)<sup>54</sup> che rientra certamente tra i beni paesaggistici.

Il reato, avente natura contravvenzionale, ha dunque un campo di applicazione particolarmente limitato in ragione del bene tutelato e consente, anche in questo caso, di sanzionare condotte meramente colpose.

Considerando l'oggetto della tutela, deve infatti osservarsi che la contravvenzione si riferisce specificamente ad un "habitat" e segnatamente, secondo quanto specificato dall'art. 1, co. 3 d.lgs. 121/2011<sup>55</sup>, agli habitat naturali<sup>56</sup> ed agli habitat di specie<sup>57</sup>, sicché la condotta sanzionata deve ritenersi limitata a quella rivolta a tali particolari ambiti.

L'art. 734 cod. pen. considera invece, come è noto, l'ipotesi della distruzione o alterazione di bellezze naturali o di luoghi soggetti "alla speciale protezione dell'autorità" effettuate mediante costruzioni, demolizioni o in qualsiasi altro modo.

La norma si rivolge a chiunque, sicché le condotte sanzionate possono riguardare anche beni propri ed il riferimento alla "speciale protezione dell'autorità", come osservato dalla giurisprudenza<sup>58</sup>, ha la funzione di delimitare l'oggetto dell'azione, nel senso che il reato è configurabile solo in relazione ai luoghi individuati da un qualsiasi provvedimento, legislativo o amministrativo, come meritevoli di una tutela particolare e specifica.

Si tratta, anche in questo caso, di un reato di danno che non deve essere, però, necessariamente irreparabile, avendo peraltro la giurisprudenza precisato che per integrare l'alterazione delle bellezze naturali dei luoghi è sufficiente la modifica totale o parziale delle visioni panoramiche ed estetiche offerte dalla natura tanto da turbare sensibilmente il godimento estetico<sup>59</sup>.

Ancora una volta la natura contravvenzionale del reato rende penalmente sanzionabili le condotte colpose.

---

54 Secondo RUGA RIVA, *op. cit.*, il concetto di habitat "ha doppia natura: per così dire normativa in relazione alle due direttive comunitarie citate; "naturalistica" rispetto alla formula "qualsiasi habitat naturale", che parrebbe rimandare alla valutazione in concreto del giudice, anche a prescindere da atti amministrativi o definizioni/classificazioni legislative"

55 V. *supra* nota 52

56 Secondo la definizione di cui all'art. 1, lett. b) della Dir. 92/43/CEE sono habitat naturali "le zone terrestri o acquatiche che si distinguono grazie alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, interamente naturali o semi-naturali"

57 L'art. 1, lett. f) della Dir. 92/43/CEE così descrive la nozione di habitat di un specie: "ambiente definito da fattori abiotici e biotici specifici in cui vive la specie in una delle fasi del suo ciclo biologico"

58 Cass. Sez. 3, n. 31282 del 24/05/2017, Rv. 270277

59 Cass. Sez. 3, n. 29508 del 04/04/2019, Rv. 276359



Sembra invece possa escludersi qualsiasi interazione tra la condotta sanzionata dal primo comma dell'art. 518-*duodecies* ed i delitti contro l'ambiente inseriti nel codice penale dalla legge 68\2015, in particolar modo con le aggravanti previste per l'inquinamento ambientale dal secondo comma dell'art. 452-*bis* e dal secondo comma dell'art. 452-*quater*, ove viene fatto riferimento ad inquinamento o disastro prodotti “*in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico*”, considerando, in disparte il diverso bene giuridico tutelato, che il delitto in esame prende in considerazione condotte aventi ad oggetto il singolo bene culturale o paesaggistico, mentre le aggravanti previste per l'inquinamento ed il disastro ambientale considerano la rilevanza e la particolare protezione del luogo ove materialmente si realizza l'evento, il quale peraltro deve avere, in entrambi i casi, significativa consistenza.

Il secondo comma dell'art. 518-*duodecies* sanziona, nella prima parte, il deturpamento ed imbrattamento di beni culturali o paesaggistici propri o altrui al di fuori delle ipotesi previste dal primo comma, riproducendo sostanzialmente - con la consueta sostituzione del termine “*cose*” con quello specifico di “*beni culturali o paesaggistici*” ed attribuendo, ancora una volta, rilevanza penale anche alle condotte poste in essere su beni propri - la fattispecie di cui all'art. 639 cod. pen.<sup>60</sup>

La differenza, rispetto alla condotta di cui al primo comma, può essere individuata sulla base della giurisprudenza sui criteri distintivi tra danneggiamento e deturpamento, secondo cui il primo si distingue dal secondo in quanto produce una modificazione della cosa altrui che ne diminuisce in modo apprezzabile il valore o ne impedisce anche parzialmente l'uso, dando così luogo alla necessità di un intervento ripristinatorio dell'essenza e della funzionalità della cosa stessa, mentre il deturpamento produce solo un'alterazione temporanea e superficiale della cosa, il cui aspetto originario, quale che sia la spesa da affrontare, è comunque facilmente reintegrabile.<sup>61</sup>

La seconda parte del secondo comma dell'art. 518-*duodecies* prende invece in considerazione la destinazione dei soli beni culturali, non venendo in questo caso menzionati quelli paesaggistici, ad “*un uso incompatibile con il loro carattere storico o artistico ovvero pregiudizievole per la loro conservazione o integrità*”.

Si tratta di fattispecie di fatto identica a quella già prevista per il reato di “*uso illecito*” di

---

60 L'art. 639 cod. pen. è stato infatti modificato dall'art. 5, co. 2 lett. b) della l. 22\2022 mediante l'abrogazione del secondo periodo del secondo comma

61 Cass. Sez. 5, n. 38574 del 21/05/2014, Rv. 262220 ed altre prec. conf.



beni culturali di cui all'art. 170 d.lgs. 42\2004, il quale è stato infatti abrogato dalla l. 22\2022<sup>62</sup>, che la giurisprudenza aveva indicato nell'uso di un bene culturale che “ *ne determini la distorsione dal godimento che gli è proprio, ovvero di studio, ricerca o piacere estetico complessivo*”<sup>63</sup>, cosicché il reato può concretarsi anche nell'utilizzazione del bene culturale mediante interventi che incidono sulla sua conservazione o integrità e non finalizzati a valorizzarne la natura storica o a garantirne un migliore utilizzo, quanto, piuttosto, a soddisfare beni ed interessi privi di relazione con tale natura e con la destinazione pubblica<sup>64</sup>.

Rispetto, dunque, alle esigenze di tutela del bene culturale, può soccombere ogni diverso interesse ed è possibile vietarne in modo assoluto l'utilizzazione se non compatibile con la natura del monumento oppure tale da pregiudicarne la conservazione od integrità, in quanto le ragioni della proprietà, secondo la giurisprudenza, devono considerarsi subordinate alle esigenze pubbliche di tutela<sup>65</sup>. Il pregiudizio arrecato al bene, peraltro, può verificarsi anche mediante la diminuzione del godimento estetico complessivo determinato dalla provvisoria destinazione ad usi incompatibili<sup>66</sup>. Si è pertanto in presenza di un reato di pericolo avente natura permanente, rispetto al quale non è peraltro ipotizzabile una responsabilità per omesso impedimento dell'evento, prevedendo la fattispecie astratta una condotta commissiva a forma vincolata<sup>67</sup>.

L'ultimo comma dell'art. 518-*duodecies* stabilisce che la sospensione condizionale della pena è subordinata al ripristino dello stato dei luoghi o all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato ovvero alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato, comunque non superiore alla durata della pena sospesa, secondo le modalità indicate dal giudice nella sentenza di condanna.

Il comma riproduce, con alcune modifiche, quanto già riportato nell'art. 635, ultimo comma cod. pen., prevedendo che la sospensione condizionale possa essere subordinata, oltre alla

---

62 Art. 5, co. 2, lett. b)

63 Cass. Sez. 3, n. 14377 del 17/03/2005, Rv. 231072

64 Cass. Sez. 3, n. 42065 del 29/09/2011, Rv. 251423, fattispecie in cui la Corte ha considerato incompatibile l'uso di un bene culturale, costituito da un parco pubblico, al cui interno erano in corso lavori per la realizzazione di un parcheggio.

65 Così Cass. Sez. 3, n. 442 del 12/11/1993 (dep. 1994), Rv. 196937 ove si è specificato che tra gli usi non compatibili può legittimamente comprendersi anche quello abitativo da parte del proprietario, quali che siano le cautele adottate. In dottrina v. MANSI, *Il vincolo di destinazione di attività aventi interesse storico o culturale nei centri storici* in *Riv. Giur. Edil.*, 3\1993, p. 101

66 Come nel caso della destinazione provvisoria a chiosco per la vendita di souvenir di una parte del portico della Basilica di Aquileia di cui tratta Cass. Sez. 3, n. 2708 del 14/02/1996, Rv. 204570

67 Cass. Sez. 3, n. 37756 del 25/06/2014, Rv. 260185



eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, anche al ripristino dello stato dei luoghi<sup>68</sup>, mentre per quanto attiene alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività, rispetto all'art. 635 viene meno la possibilità del condannato di opporsi.

Il riferimento, nella prima parte del comma, al ripristino dello stato dei luoghi o all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato non lascia peraltro spazio ad equivoci, essendo del tutto evidente che l'intervento riparatorio deve essere integrale e deve sostanzialmente ricondurre alle condizioni preesistenti.

#### **14. Devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggistici**

L'art. 518-*terdecies* introduce il delitto di devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggistici, riproducendo la fattispecie descritta nel primo comma dell'art. 419 cod. pen. con l'ulteriore specificazione che la condotta deve avere ad oggetto, appunto, beni culturali o paesaggistici ovvero istituti e luoghi della cultura.

Tale precisazione non sembra tuttavia finalizzata all'individuazione, quale bene giuridico protetto, del patrimonio culturale, dovendosi considerare che il reato di cui all'art. 419, come è noto, tutela l'ordine pubblico e sanziona le condotte descritte in quanto produttive, per le loro intrinseche caratteristiche, di un concreto pericolo per l'integrità dello stesso<sup>69</sup> (essendo peraltro indifferente la gravità del danno in concreto prodotto)<sup>70</sup>.

L'elemento oggettivo del delitto di devastazione di cui all'art. 419 cod. pen. è stato individuato dalla giurisprudenza in *“qualsiasi azione, posta in essere con qualsivoglia modalità, produttiva di rovina, distruzione o anche di un danneggiamento - comunque complessivo, indiscriminato, vasto e profondo - di una notevole quantità di cose mobili o immobili, tale da determinare non solo un pregiudizio del patrimonio di uno o più soggetti, e con esso il danno sociale conseguente alla lesione della proprietà privata, ma anche un'offesa e un pericolo concreti*

---

68 Forse considerando l'obbligo di ripristino e di ripulitura dei luoghi di cui all'art. 639 cod. pen.

69 Come specificato in Cass. Sez. 1, n. 9520 del 03/12/2019 (dep. 2020) Rv. 278502 nella devastazione il bene giuridico si identifica con l'ordine pubblico, la condotta consiste in atti di violenza contro beni patrimoniali e l'elemento soggettivo è integrato dal dolo generico. In dottrina v. DEMURO *La fattispecie di devastazione: una sua descrizione, tra offensività e ragionevolezza* in *Riv.It.Dir.Proc.Pen.* n. 3/2015 p. 1531

70 Cass. Sez. 1, n. 11912 del 18/01/2019, Rv. 275322



*dell'ordine pubblico, inteso come buon assetto o regolare andamento del vivere civile, cui corrispondono, nella collettività, l'opinione e in senso della tranquillità e della sicurezza*<sup>71</sup>.

Pare pertanto che, come sostenuto per i delitti di cui agli artt. 419 e 635<sup>72</sup>, il delitto di devastazione di beni culturali e paesaggistici assorba il danneggiamento dei beni medesimi (così come il saccheggio, in quanto caratterizzato da una molteplicità indiscriminata di impossessamenti, assorbe il furto) oltre a dover essere caratterizzato dalla lesione dell'ordine pubblico cui ripetutamente si è riferita la giurisprudenza.

Ciò sembra trovare conferma nel fatto che anche nell'articolo di nuova introduzione è presente la specificazione che esso si applica al di fuori dei casi previsti dall'art. 285 cod. pen., il quale sanziona le medesime condotte (unitamente alla strage) se poste in essere allo scopo di attentare alla sicurezza dello Stato ed è correlato, come affermato dalla giurisprudenza, da un duplice dolo specifico, in rapporto al fine dell'attentato ed all'intento di cagionare determinati nocimenti<sup>73</sup>, risultando altrimenti poco comprensibile il motivo di tale espressa esclusione.

Resta da aggiungere che, per l'individuazione degli “*istituti e luoghi della cultura*”, deve evidentemente farsi riferimento all'art. 101 d.lgs. 42\2004 che li individua, al primo comma, nei musei, biblioteche, archivi, aree e parchi archeologici e complessi monumentali, dandone la definizione nel secondo comma.

## **15. Contraffazione di opere d'arte.**

La disposizione sanziona, prevedendo però una pena sensibilmente maggiore, le condotte delittuose precedentemente previste e punite dall'art. 178 d.lgs. 42\2004, che viene infatti abrogato<sup>74</sup> e che aveva riprodotto analoga disposizione contenuta nel previgente d.lgs. 490\99 (art. 127) ove erano confluite le singole ipotesi di reato di cui alla l. 20 novembre 1971 n. 1062, avente appunto ad oggetto “*Norme penali sulla contraffazione od alterazione di opere d'arte*”. Inoltre, per

---

71 Cass. Sez. 6, n. 37367 del 06/05/2014, Rv. 261932

72 Cass. Sez. 1, n. 946 del 05/07/2011 (dep. 2012), Rv. 251665

73 Cass. Sez. 5, n. 11290 del 12/10/1993, Rv. 196462

74 Dall'art. 5, co. 2, lett. b) della l. 22\2022



l'aggravante, l'interdizione e la pubblicazione della sentenza di condanna che l'art. 174 prevedeva nei commi 2 e 3, deve ora farsi riferimento all'art. 518-*sexiesdecies*.

La prima tra le condotte sanzionate è quella prevista nel primo comma dell'art. 517-*quaredecies* e riguarda chiunque, per fine di profitto, contraffà, altera o riproduce un'opera di pittura, scultura o grafica ovvero un oggetto di antichità o di interesse storico o archeologico.

Tali condotte possono essere definite considerando il significato attribuito agli stessi termini con riferimento ai delitti contro la fede pubblica, sicché la “*contraffazione*” si riferisce alla creazione di un'opera del tutto simile ad un'altra per ciò che attiene, ad esempio, a stile e provenienza, così da trarre in inganno sulla sua oggettiva essenza, la “*alterazione*” incide, invece, sulle caratteristiche sostanziali dell'opera, mentre la “*riproduzione*” riguarda la realizzazione di qualcosa esattamente corrispondente all'originale.

E' richiesto, inoltre, il fine specifico del profitto patrimoniale, mentre oggetto della illecita attività sono, appunto, le opere d'arte e le altre cose indicate, dovendosi ritenere ancora valida, riguardo alle prime, l'affermazione secondo cui la norma fa esclusivo riferimento al mezzo espressivo, prescindendo del tutto dal valore artistico e dal pregio delle stesse<sup>75</sup> e che il reato si configura anche quando l'attività vietata abbia ad oggetto opere di autori viventi o la cui esecuzione non risalga ad oltre cinquanta anni, dovendosi ormai ritenere definitivamente superato un contrasto sorto con riferimento alla previgente disciplina ed in considerazione del fatto che la norma è posta a tutela della regolarità ed onestà degli scambi nel mercato artistico e non a tutela dell'integrità delle opere<sup>76</sup>.

Nella medesima occasione si è ulteriormente precisato che la disciplina dei beni culturali riguarda tutte le opere di rilevanza culturale appartenenti a soggetti pubblici o privati residenti nel territorio nazionale, indipendentemente dalla nazionalità dell'autore delle opere stesse e che il reato

---

<sup>75</sup> Cass. Sez. 3, n. 11253 del 20/10/1995, Rv. 204200. V. anche Cass. Sez. 5, n. 3293 del 27/01/1983, Rv. 158458. La giurisprudenza ha anche precisato che non configura il reato di contraffazione di opere d'arte la soppressione, in un quadro, della dedica del suo autore, in quanto questa non costituisce un elemento essenziale dell'opera né il risultato dell'attività artistica, ma esprime semplicemente la volontà dell'autore dell'opera di offrirla al destinatario, trasferendogli nel contempo la proprietà: Cass. Sez. 5, n. 5407 del 02/12/2004 (dep. 2005), Rv. 230930 in *Cass. Pen.* n. 4\2006 p. 1534 con nota di SVARIATI *La cancellazione della dedica autografa dell'autore da un'opera pittorica non integra il reato di contraffazione di opera d'arte, ma può costituire falso per soppressione?*, nonché *ibid.* n. 12\2006 p. 4155 con nota di CIPOLLA *Soppressione di “dedica” e alterazione di opere d'arte figurativa*

<sup>76</sup> In tal senso Cass. Sez. 3, n. 26072 del 13/03/2007, Rv. 237221 in *Giur. It.* n. 2\2008, p. 425 con nota di PAVESI *In tema di falsificazione delle opere d'arte*. La sentenza prende in esame il precedente orientamento ed analizza compiutamente il quadro normativo.



di contraffazione di opere d'arte riguarda tutte le condotte illecite (di contraffazione, alterazione, commercio etc.) realizzate nel territorio nazionale, indipendentemente dalla circostanza che le opere contraffatte, alterate etc. siano attribuite ad un autore nazionale o a un autore straniero<sup>77</sup>.

La giurisprudenza ha comunque posto in evidenza, in più occasioni, con riferimento alla previgente disciplina, la natura plurioffensiva del reato in questione, che oltre a tutelare l'acquirente da possibili frodi, tutela in primo luogo il mercato delle opere d'arte ed il patrimonio artistico e culturale dalla presenza e circolazione di falsi<sup>78</sup>.

Le condotte considerate invece dal n. 2 del primo comma dell'art. 518-*quaterdecies* riguardano la circolazione delle opere d'arte false, rivolgendosi la norma a chiunque, anche senza aver concorso nella contraffazione, alterazione o riproduzione, pone in commercio, detiene per farne commercio, introduce a questo fine nel territorio dello Stato o comunque pone in circolazione, come autentici, esemplari contraffatti, alterati o riprodotti di opere di pittura, scultura o grafica, di oggetti di antichità o di oggetti di interesse storico o archeologico.

Con riferimento al previgente d.lgs. 490\99 è stata riconosciuta la possibilità del concorso con il delitto di ricettazione di cui all'art. 648 cod. pen. in considerazione del fatto che le fattispecie incriminatrici descrivono condotte diverse sotto il profilo strutturale e cronologico, tra le quali non può ravvisarsi un rapporto di specialità e che non risulta una diversa volontà, espressa o implicita, del legislatore<sup>79</sup>. Ad analoghe conclusioni sembra possa ora pervenirsi con riferimento al delitto di ricettazione di beni culturali di cui all'art. 518-*ter* cod. pen. il quale, come si è detto, presenta analoga struttura rispetto all'art. 648 cod. pen., recando al primo comma il più specifico riferimento ai beni culturali.

Vigente il d.lgs. 42\2004, la giurisprudenza aveva ritenuto possibile il concorso tra il reato di cui all'art. 178, co. 1, lett. b) di detto decreto e la truffa, dal momento che esso non richiede, per la sua integrazione, il fine di procurare per sé o per altri un ingiusto profitto<sup>80</sup>. Tali conclusioni

---

77 Così, testualmente, Cass. Sez. 3, n. 26072 del 13/03/2007, Rv. 237221, cit. relativamente a contraffazioni, alterazioni e messa in commercio realizzate nel territorio nazionale su opere di Francisco Goya e Salvador Dalì.

78 Così, Cass. Sez. 3, n. 19249 del 04/05/2006, Rv. 234337 in Cass. Pen. n. 9\2007, p. 3419 con nota di CIPOLLA *La detenzione per la vendita di riproduzioni di opere d'arte e reperti archeologici e il problema della rilevanza della riconoscibilità del falso secondo modalità non previste dalla legge*. V. anche Cass. Sez. 3, n. 4084 del 25/02/2000, Rv. 216160

79 Cass. Sez. 2, n. 27158 del 26/03/2010, Rv. 247847. Conf. Cass. Sez. 2, n. 25186 del 12/11/2004 (dep. 2005), Rv. 232003

80 Cass. Sez. 3, n. 13966 del 22/01/2014, Rv. 258699



possono senz'altro ritenersi valide anche con riferimento all'attuale disciplina.

Un ulteriore aspetto esaminato con riferimento alla previgente disciplina e che ancora rileva è quello della idoneità o meno della condotta a configurare le fattispecie in precedenza descritte in ragione della grossolanità della contraffazione, che dà luogo al reato impossibile, affermandosi che ciò si verifica soltanto nel caso in cui il falso sia "*ictu oculi*" riconoscibile da qualsiasi persona di comune discernimento ed avvedutezza, senza che si possa far riferimento né alle particolari cognizioni ed alla competenza specifica di soggetti qualificati, né alla straordinaria diligenza di cui alcune persone possono essere dotate<sup>81</sup>.

E' stata infine riconosciuta anche la configurabilità del tentativo in relazione a tutte le fattispecie di cui all'art. 178, co. 1, lett. a) e lett. b), del d.lgs. n. 42\2004, con la sola eccezione del delitto di detenzione di opere d'arte contraffatte al fine di farne commercio, stante la sua natura di reato di mera condotta ed anche in questo caso il principio affermato può ritenersi applicabile anche al delitto in esame<sup>82</sup>.

Le altre condotte sanzionate ai n. 3 e 4 dell'articolo in esame concorrono alla repressione di condotte incidenti sulla corretta circolazione delle opere d'arte, sanzionando l'autenticazione di opere od oggetti indicati nei numeri precedenti contraffatti, alterati o riprodotti e la condotta di chi, mediante altre dichiarazioni, perizie, pubblicazioni, apposizione di timbri o etichette o con qualsiasi altro mezzo, accredita o contribuisce ad accreditare come autentici tali opere ed oggetti, conoscendone la falsità.

Si è a tale proposito ritenuto, con riferimento al previgente art. 178 d.lgs. 42\2004, con argomentazioni ancora valide, che ai fini della configurabilità del reato di detenzione per commercio di oggetti di antichità contraffatti non è necessario che l'opera sia qualificata come "*autentica*", essendo sufficiente che manchi la dichiarazione espressa di non autenticità<sup>83</sup> ed osservando, inoltre, che detto reato è a consumazione anticipata rispetto alla analoga ipotesi della frode in commercio in ragione della sua natura plurioffensiva, che oltre a tutelare l'acquirente da possibili frodi, tutela in primo luogo il mercato delle opere d'arte ed il patrimonio artistico e

---

81 Così Cass. Sez. 3, n. 42122 del 08/04/2019, Rv. 277059. Negli stessi termini Cass. Sez. 3, n. 26710 del 24/03/2011, Rv. 250638, ove si assume che il falso deve risultare così evidente da escludere la stessa possibilità e non soltanto la probabilità che lo stesso venga riconosciuto come tale non già da un esperto d'arte, ma da un normale aspirante compratore.

82 Cass. Sez. 2, n. 38968 del 09/07/2009, Rv. 245105

83 Cass. Sez. 3, n. 3332 del 25/11/2021 (dep. 2022), Rv. 282700



culturale dalla presenza e circolazione di falsi<sup>84</sup>.

L'ultimo comma dell'art. 518-*quaterdecies* prevede la confisca, pacificamente obbligatoria (come si ricava dall'uso dell'avverbio "sempre" utilizzato dal legislatore), degli esemplari contraffatti, alterati o riprodotti delle opere o degli oggetti indicati nel primo comma, salvo che si tratti di cose appartenenti a persone estranee al reato, stabilendosi, inoltre, che delle cose confiscate è vietata, senza limiti di tempo, la vendita nelle aste dei corpi di reato.

La formulazione, anche in questo caso è identica a quella dell'art. 178, co. 4 d.lgs. 42\2004 del quale ha avuto modo di occuparsi in più occasioni la giurisprudenza, chiarendo che la confisca di opere d'arte prevista da tale articolo, seppure obbligatoria, non è assimilabile - in quanto non ricade su beni di natura intrinsecamente criminosa - alla confisca obbligatoria tipica disciplinata dall'art. 240, secondo comma, n. 2) cod. pen., presupponendo perciò, ove disposta in assenza di una pronuncia di condanna, un accertamento incidentale del fatto reato e, segnatamente, della contraffazione dell'opera<sup>85</sup>.

La clausola di esclusione relativa alle "*cose appartenenti a persone estranee al reato*", inoltre, non copre i diritti dell'erede dell'imputato, poiché tali beni, incommerciabili, non possono essere entrati nell'asse ereditario, mentre tale previsione, in conformità alla disposizione generale di cui all'art. 240 cod. pen., tutela solo l'affidamento del terzo che abbia acquistato le opere in buona fede<sup>86</sup>.

L'art. 518-*quinquiesdecies* indica i casi di non punibilità per i reati di cui all'articolo precedente così come in precedenza faceva l'art. 179 d.lgs. 42\2004, che è stato infatti abrogato dalla l. 22\2022<sup>87</sup>.

Ancora una volta il contenuto dell'articolo è identico a quello previgente, fatta eccezione per la parte in cui l'inapplicabilità delle disposizioni dell'articolo precedente è riconosciuta nei confronti di chi riproduce, detiene, pone in vendita o altrimenti diffonde copie di opere di pittura, di scultura o di grafica, ovvero copie o imitazioni di oggetti di antichità o di interesse storico od archeologico, dichiarate espressamente non autentiche mediante annotazione scritta sull'opera o

---

84 Cass. Sez. 3, n. 19249 del 04/05/2006, Rv. 234337, cit.

85 Così, Cass. Sez. 3, n. 30687 del 04/05/2021, Rv. 282079

86 Cass. Sez. 3, n. 22038 del 12/02/2003, Rv. 225320 in Cass. Pen. n. 2\2005 p. 559 con nota di CIPOLLA *I limiti soggettivi alla confiscabilità delle opere di pittura, scultura e grafica provento di falsificazione*. La sentenza afferma, altresì, la confiscabilità anche nel caso di proscioglimento per improcedibilità dell'azione penale per morte dell'imputato

87 Art. 5, co. 2, lett. b)



sull'oggetto, ove sono state soppresse la parole “ *all'atto della esposizione o della vendita*”, il che consentirebbe di affermare che l'annotazione deve accompagnare le copie o le imitazioni anche in momenti diversi ed anteriori alla esposizione ed alla vendita, dunque contestualmente alla riproduzione e durante la detenzione. Ciò, tuttavia, avrebbe senso soltanto quando l'opera sia comunque destinata alla circolazione perché, considerate le finalità dell'art. 518-*quaterdecies* ed il tenore della disposizione in esame, resta lecita la detenzione di un falso per uso esclusivamente personale<sup>88</sup>.

L'obbligo dell'annotazione (non sull'opera, ma in questo caso separata) all'atto dell'esposizione o della vendita è invece ancora previsto quando la annotazione sull'opera stessa non sia possibile per la natura o le dimensioni della copia o dell'imitazione.

L'annotazione richiede precisi requisiti di forma, considerate le modalità con cui deve essere resa nota ai terzi la non autenticità dell'opera, le quali non sono dunque rimesse alla discrezionalità del produttore o del venditore<sup>89</sup>.

Dal tenore dell'art. 179 ora riprodotto nella disposizione in esame la giurisprudenza aveva inoltre tratto la conclusione, ancora valida, che per la configurabilità del reato di contraffazione di opere d'arte non è necessario che l'opera sia qualificata come autentica, ma è sufficiente la mancanza della dichiarazione espressa di non autenticità, dal momento che la punibilità del fatto è esclusa solo in presenza di tale attestazione<sup>90</sup>.

Come era anche previsto dalla disciplina previgente, la non punibilità è estesa anche ai restauri artistici che non abbiano ricostruito in modo determinante l'opera originale.

## 16. Circostanze aggravanti ed attenuanti

Gli artt. 518-*sexiesdecies* e 518-*septiesdecies* prevedono, rispettivamente, circostanze

---

88 In Cass. Sez. 3, n. 10058 del 23/06/2000, Rv. 217004 si è affermata la liceità della detenzione ad uso esclusivamente personale del falso con riferimento al d.lgs. 490/99, chiarendo peraltro che non è possibile interpretare il combinato disposto dagli artt. 127 e 128 del medesimo decreto nel senso che sia possibile revocare la confisca precedentemente disposta imponendo al privato di apporre la dicitura inerente alla falsità, in quanto la condotta esimente deve precedere la dichiarazione di non punibilità e non seguirla. A conclusioni identiche, con riferimento al d.lgs. 42/2004 è pervenuta Cass. Sez. 3, n. 5431 del 22/09/2016 (dep. 2017), Rv. 269265

89 Cass. Sez. 3, n. 19249 del 04/05/2006, Rv. 234336, cit.

90 Cass. Sez. 6, n. 39474 del 24/09/2008, Rv. 242126



aggravanti (e pene accessorie) ed attenuanti applicabili con riferimento a tutti i delitti contro il patrimonio culturale inseriti nel nuovo Titolo VIII-*bis* del codice penale.

In forza delle aggravanti l'aumento di pena è previsto da un terzo alla metà quando un reato: 1) cagiona un danno di rilevante gravità; 2) è commesso nell'esercizio di un'attività professionale, commerciale, bancaria o finanziaria; 3) è commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio, preposto alla conservazione o alla tutela di beni culturali mobili o immobili; 4) è commesso nell'ambito dell'associazione per delinquere di cui all'articolo 416.

Per ciò che concerne l'ipotesi del danno di rilevante gravità, di nuova introduzione, mancando la specificazione dei criteri di determinazione dello stesso e considerate le finalità delle disposizioni in precedenza richiamate, deve ritenersi che la disposizione non si riferisca esclusivamente al valore economico del bene culturale, bensì all'oggettivo nocimento arrecato al patrimonio culturale anche in termini di conservazione e pubblica fruizione dalla condotta criminosa.

L'aggravante di cui al n. 2) dell'art. 518-*sexiesdecies* richiama, con una più puntuale specificazione, l'aggravante del fatto commesso nell'esercizio di un'attività commerciale di cui all'art. 178, co. 2 d.lgs. 42\2004 la quale, secondo la giurisprudenza, ricorreva indipendentemente dalla presenza dell'autorizzazione amministrativa ad esercitare tale attività, considerando che l'aggravante in questione era stata prevista dal legislatore in considerazione tanto dell'inevitabile maggior affidamento che l'interessato al mercato dell'arte è portato a fare in chi esercita il commercio di oggetti d'arte, sia per il maggiore pericolo cui sono esposti il patrimonio artistico e la pubblica fede<sup>91</sup>.

Ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 518-*sexiesdecies*, se i reati sono commessi nell'esercizio di un'attività professionale o commerciale, si applicano la pena accessoria dell'interdizione da una professione o da un'arte di cui all'art. 30 cod. pen. e la pubblicazione della sentenza penale di condanna ai sensi dell'art. 36 cod. pen. già previste, in precedenza, dagli art. 174 e 178 d.lgs. 42\2004.

Le altre aggravanti di cui ai n. 3 e 4, anch'esse di nuova introduzione, sono evidentemente finalizzate a sanzionare più gravemente fatti commessi da chi, preposto alla conservazione ed alla tutela dei beni culturali, viene meno ai propri doveri traendo verosimilmente vantaggio dalla

---

91 Cass. Sez. 6, n. 39474 del 24/09/2008, Rv. 242125, cit.



posizione ricoperta e le condotte poste in essere nell'ambito di un sodalizio criminale.

Va tuttavia considerato che, nonostante l'attenzione rivolta con tale norma alla maggiore gravità delle condotte realizzate in un simile allarmante contesto, durante il passaggio della legge in Senato è stato soppresso l'articolo che prevedeva il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di beni culturali - volto a sanzionare chiunque, per fine di ingiusto profitto o vantaggio, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, trasferisce, aliena, scava clandestinamente e comunque gestisce illecitamente beni culturali - di competenza distrettuale, del tutto simile, pertanto, al delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-*quaterdecies* cod. pen.) dimostratosi, nel corso degli anni, particolarmente efficace.

Per quanto riguarda, poi, le circostanze attenuanti, l'art. 518-*septiesdecies* prevede, al primo comma, una diminuzione di pena di un terzo quando uno dei delitti contro il patrimonio culturale abbia cagionato un danno di speciale tenuità, ovvero abbia comportato un lucro di speciale tenuità, quando anche l'evento dannoso o pericoloso sia di speciale tenuità, con contenuto simile a quello dell'art. 62 n. 4 cod. pen., richiedendo dunque, per la sua applicazione, che il reato abbia determinato conseguenze pregiudizievoli di minima rilevanza.

Il secondo comma dell'articolo in esame prevede, invece, una diminuzione della pena in misura maggiore (da un terzo a due terzi) nei confronti di chi abbia consentito l'individuazione dei correi o abbia fatto assicurare le prove del reato o si sia efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa fosse portata a conseguenze ulteriori o abbia recuperato o fatto recuperare i beni culturali oggetto del delitto, prevedendo un ambito di operatività dell'attenuante decisamente maggiore rispetto a quella già prevista per la "*collaborazione per il recupero di beni culturali*" di cui all'art. 177 d.lgs. 42\2004 ora abrogato dalla l. 22\2002.

La previgente disposizione, infatti, oltre ad applicarsi soltanto con riferimento ai reati di cui agli art. 174 e 176 del decreto, si riferiva genericamente alla "*collaborazione decisiva o comunque di notevole rilevanza per il recupero dei beni illecitamente sottratti o trasferiti all'estero*".

La disposizione ora in vigore indica invece con maggiore chiarezza il risultato che deve essere perseguito grazie alla condotta collaborativa, la quale, come lascia chiaramente intendere il tenore della disposizione, deve essere caratterizzata da concretezza ed efficacia.



## 17. Confisca

L'art. 518-*duodevicies* disciplina diverse ipotesi di confisca.

Nel primo comma è prevista la confisca obbligatoria delle cose indicate all'art. 518-*undecies* che hanno costituito oggetto del reato, che è quello di uscita o esportazione illecite di beni culturali, salvo che appartengano a persona estranea al reato e, in caso di estinzione dello stesso, è stabilito che il giudice proceda a norma dell'art. 666 cod. proc. pen., dunque nelle forme dell'incidente di esecuzione. La confisca, prosegue il primo comma, ha luogo in conformità alle norme della legge doganale relative alle cose oggetto di contrabbando. Si tratta, come accennato in precedenza, di disposizione analoga a quella contenuta nell'ormai abrogato art. 174 d.lgs. 42\2004.

Il richiamo alle disposizioni in materia di contrabbando, già presente nell'art. 174 appena citato, è riferito, evidentemente, all'art. 301 del d.P.R. 43\1973, ai sensi del quale la confisca va sempre ordinata, anche nel caso in cui l'imputato sia stato prosciolto o assolto per cause che non incidono sulla materialità del fatto<sup>92</sup>, ed in tal senso si è orientata la giurisprudenza di legittimità, in relazione alla disciplina abrogata, riconoscendo la possibilità di disporre la confisca - peraltro indipendentemente dal fatto che, sui beni oggetto di esportazione clandestina, sia stata effettuata la dichiarazione di interesse culturale<sup>93</sup> - anche in caso di decreto di archiviazione emesso per cause che non attengono alla sussistenza del fatto e salvo che la cosa appartenga a persona estranea al reato, anche se il privato non sia responsabile dell'illecito o comunque non abbia riportato condanna, poiché trattasi di misura recuperatoria di carattere amministrativo la cui applicazione è rimessa al giudice penale a prescindere dall'accertamento di una responsabilità penale<sup>94</sup>.

Nella medesima occasione la Corte di cassazione ha anche affermato, con riferimento all'appartenenza della cosa a persona estranea al reato, che costui, in caso di collegamento del proprio diritto con l'altrui reato, ha l'onere di provare il proprio affidamento incolpevole ingenerato

---

92 Cfr. Cass. Sez. 2, n. 8330 del 26/11/2013 (dep./2014), Rv. 259009; Cass. Sez. 3, n. 16785 del 28/02/2013, Rv. 255455

93 Cass. Sez. 3, n. 17223 del 03/11/2016 (dep. 2017), Rv. 269627

94 Cass. Sez. 3, n. 11269 del 10/12/2019 (dep. 2020), Rv. 278764. Si è peraltro anche affermato che la confisca deve essere disposta obbligatoriamente anche quando il delitto sia realizzato solo in forma tentata in Cass. Sez. 5, n. 33151 del 14/10/2020, Rv. 279844



da una situazione di apparenza sulla liceità della provenienza del bene che renda scusabile l'ignoranza o il difetto di diligenza, specificando, altresì, che non può considerarsi estraneo al reato non solo chi abbia concorso allo stesso, ma anche chi abbia ricavato vantaggi o utilità da esso, per tali dovendosi intendere qualsivoglia condizione di favore, anche non materiale, derivante dal fatto costituente reato<sup>95</sup> ivi comprese, quindi, le persone giuridiche nell'interesse delle quali sia stato commesso il reato, rientrando ora quelli contro il patrimonio culturale, come pure si dirà in seguito, tra i reati considerati dal d.lgs. 231/2001 sulla responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato<sup>96</sup>.

I principi appena richiamati sono stati, dunque, sostanzialmente recepiti dalla l. 22\2022, come peraltro emerge dal riferimento al caso in cui il reato sia estinto, mentre al richiamo alla procedura di cui all'art. 666 cod. proc. pen. aveva già fatto riferimento la giurisprudenza in relazione al reato di sottrazione all'accertamento o al pagamento dell'accisa sui prodotti energetici di cui all'art. 40 del d.lgs. 504\1995 (che a sua volta richiama le disposizioni sul contrabbando), affermando che in caso di estinzione del reato la cognizione sull'adozione della confisca ovvero sul dissequestro dei beni spetta al giudice dell'esecuzione, nell'ambito del procedimento previsto dagli artt. 666 e 676 cod. proc. pen.<sup>97</sup>, procedimento peraltro attivato, con specifico riferimento ai beni culturali, nei casi presi in esame dal giudice di legittimità precedentemente richiamati.

Il secondo comma dell'articolo in esame prevede la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne costituiscono il prodotto, il profitto o il prezzo, salvo che appartengano a persone estranee al reato.

La confisca, che presuppone la condanna o il "patteggiamento" della pena, opera con riferimento a tutti i delitti contro il patrimonio culturale ed ha un considerevole ambito di applicazione in quanto non è limitata ai beni costituenti il profitto o il prezzo del reato, essendo estesa anche alle cose utilizzate o destinate a commettere il reato, come ad esempio i mezzi di

---

95 La sentenza richiama, a tale proposito, Cass. Sez. 3, n. 22 del 30/11/2018 (dep. 2019), Rv. 274745 e ricorda anche come, rispetto ai beni culturali, si sia costantemente affermato che sussiste una presunzione di proprietà statale chiaramente desumibile dalla disciplina del d.lgs. n. 42\2004, richiamando Cass. Sez. 3, n. 42458 del 10/06/2015, Rv. 265047, in *penalecontemporaneo.it*, 2015 con nota di MUZZICA *Confisca dei beni culturali e prescrizione: contro o oltre Varvara?*, nonché in Cass. Pen. n. 11\2016, p. 4176 con nota di VIGLIONE *Prescrizione del reato e confisca dei beni culturali, sanzione penale o misura amministrativa?*

96 Analoga considerazione era stata fatta da C. RUGA RIVA nel suo *I nuovi ecoreati*, Torino, 2015 p. 62 con riferimento agli art. 452-*quaterdecies* e 452-*undecies* cod. pen.

97 Cass. Sez. 3, n. 1503 del 22/06/2017 (dep. 2018), Rv. 273534



trasporto.

Oltre alla confisca diretta è prevista anche quella per equivalente, stabilendo il terzo comma la confisca per equivalente del denaro, dei beni o delle altre utilità delle quali il reo abbia la disponibilità, anche per interposta persona, per un valore corrispondente al profitto o al prodotto del reato.

L'ultimo comma, inoltre, stabilisce che *“le navi, le imbarcazioni, i natanti e gli aeromobili, le autovetture e i motocicli sequestrati nel corso di operazioni di polizia giudiziaria a tutela dei beni culturali sono affidati dall'autorità giudiziaria in custodia giudiziale agli organi di polizia che ne facciano richiesta per l'impiego in attività di tutela dei beni medesimi”*. Si tratta di disposizione analoga a quelle di cui all'art. 301-bis del già citato d.P.R. 43\1973 e all'art. 100 d.P.R. 390\1990 in materia di stupefacenti ma formulata più genericamente, nulla disponendosi, ad esempio, in ordine agli oneri di gestione (che le altre disposizioni pongono a carico dell'ufficio o comando usuario) o riguardo alla garanzia del contraddittorio offerta dall'art. 100 d.P.R. 390\1990 qualora i beni appartengano a terzi.

Sembra inoltre possibile ritenere che, trattandosi anche in questo caso, come avviene per la corrispondente disposizione da ultimo menzionata, di un provvedimento che ha come unico effetto quello di individuare il custode giudiziario dei veicoli sequestrati, esso non sia suscettibile di impugnazione.<sup>98</sup>

Una terza ipotesi di confisca è quella conseguente alle modifiche apportate dall'art. 1, lett. a) della l. 22\2022 all'art. 240-bis cod. pen. introducendo il richiamo agli art.518-*quater*, 518-*quinquies*, 518-*sexies* e 518-*septies* e prevedendo, così, la c.d. confisca allargata anche per i reati di ricettazione di beni culturali, impiego di beni culturali provenienti da delitto, riciclaggio e auto-riciclaggio di beni culturali.

## **18. Possesso ingiustificato di strumenti per il sondaggio del terreno o di apparecchiature per la rilevazione dei metalli**

L'art. 1, co. 1, lett. c) della l. 22\2022 prevede l'inserimento nel codice penale, tra le

---

<sup>98</sup> In tema di stupefacenti v. Cass. Sez. 6, n. 9727 del 21/02/2013, Rv. 255723 ed altre prec. conf.



contravvenzioni concernenti la prevenzione di delitti contro il patrimonio, dell'art. 707-bis, il quale sanziona con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda chi sia colto in possesso di strumenti per il sondaggio del terreno o di apparecchiature per la rilevazione dei metalli, dei quali non giustifichi l'attuale destinazione, all'interno di aree e parchi archeologici, di zone di interesse archeologico, se delimitate con apposito atto dell'amministrazione competente, o di aree nelle quali sono in corso lavori sottoposti alle procedure di verifica preventiva dell'interesse archeologico secondo quanto previsto dalla legge.

Si tratta di disposizione chiaramente finalizzata a prevenire le ricerche archeologiche illecite, attività che resta tuttora sanzionata dall'art. 175 d.lgs. 42\2004 ed il furto dei beni culturali, punendo l'ingiustificato possesso di strumenti idonei a svolgere tali attività.

Perché la condotta illecita possa configurarsi è richiesto non soltanto che il possesso degli strumenti indicati sia ingiustificato, ma anche che esso avvenga in luoghi specifici quali aree e parchi archeologici (la cui definizione è contenuta nell'art. 101, co. 2, lett. d) ed e) d.lgs. 42\2004); zone di interesse archeologico (inserite dall'art. 142, co. 1, lett. m), d.lgs. 42\2004 tra le aree di interesse paesaggistico tutelate per legge) ma soltanto se delimitate con provvedimento specifico e le aree di interesse archeologico - anche quando per esse non siano intervenute la verifica di cui all'art. 12, co. 2, o la dichiarazione di cui all'art. 13 del d.lgs. 42\2004 - ove, dovendosi realizzare lavori pubblici, il soprintendente abbia richiesto l'esecuzione di saggi archeologici preventivi (art. 28, co. 4 d.lgs. 42\2004 e 25 d.lgs. 50\2016).

Avuto riguardo al contenuto della disposizione, deve ritenersi che l'onere di offrire una valida giustificazione in ordine all'attuale e lecita destinazione degli strumenti (i quali, essendo genericamente descritti, devono essere atti allo svolgimento delle attività indicate) incomba su colui che ne viene colto in possesso, inteso, quest'ultimo, come disponibilità e possibilità di utilizzo.

## **19. Altre disposizioni**

La sequenza degli articoli introdotti dalla l. 22\2022 nel nuovo Titolo VIII-bis del codice penale si conclude con l'art. 518-undecies, con il quale si stabilisce che le disposizioni del titolo si applicano anche quando il fatto è commesso all'estero in danno del patrimonio culturale



nazionale.

Altra disposizione di rilievo è quella contenuta nell'art. 2 della legge medesima e con la quale vengono apportate modifiche all'art. 9, co. 1 della l. 16 marzo 2006, che disciplina le operazioni di polizia giudiziaria “*sotto copertura*”, svolte nell'ambito delle attività di contrasto dei delitti di riciclaggio ed auto-riciclaggio di beni culturali, dagli ufficiali di polizia giudiziaria degli organismi specializzati nel settore.

Tale attività, come è noto, deve essere effettuata previo adempimento delle formalità richieste dal comma 3 del citato art. 9, il quale esclude ora la punibilità anche per gli ufficiali di cui si è appena detto i quali, nel corso di specifiche operazioni di polizia e, comunque, al solo fine di acquisire elementi di prova, anche per interposta persona, compiono le attività puntualmente descritte alla lett. a) del medesimo articolo.

Occorre a tale proposito ricordare che, con riferimento ad altre discipline, la giurisprudenza ha preso in considerazione l'attività sotto copertura e la compatibilità della normativa nazionale che la disciplina rispetto all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

In estrema sintesi, la giurisprudenza della Corte Europea ha condotto alla distinzione tra la figura dell'agente infiltrato e quella dell'agente provocatore. Il primo, la cui condotta è ritenuta legittima, è un appartenente alle forze di polizia o un suo collaboratore che agisce in modo controllato nell'ambito di un'attività di indagine ufficiale ed autorizzata con finalità di osservazione e contenimento di condotte criminose che, in base a sospetti, si suppone che altri soggetti siano in procinto di compiere. Il secondo, invece, anche al di fuori di una indagine ufficialmente autorizzata, determina altri soggetti alla commissione di reati che, senza la sua azione, non sarebbero stati commessi e la sua attività non è consentita.

L'attività dell'agente infiltrato o sotto copertura, disciplinata da diverse disposizioni di legge e la differenza tra questa e quella posta in essere dall'agente provocatore sono state quindi analizzate giungendo alla conclusione che non sono lecite le operazioni sotto copertura consistenti nell'incitamento o nell'induzione alla commissione di un reato da parte del soggetto indagato, in quanto all'agente infiltrato non è consentito commettere azioni illecite diverse da quelle dichiarate



non punibili e di quelle strettamente e strumentalmente connesse<sup>99</sup>, ritenendo tuttavia superfluo il richiamo a tali principi quando l'attività concretamente riferibile all'agente sotto copertura o all'interposta persona corrisponda ad una o più fra le operazioni espressamente contemplate dal mini-sistema normativo di riferimento costituito dall'art. 9 della l. 146\2006<sup>100</sup>.

Si tratta di principi sicuramente applicabili anche con riferimento alla materia in esame.

L'art. 3 della l. 22\2022 inserisce poi nel d.lgs. 231\2001 gli articoli 25-*septiesdecies* e 25-*duodevicies*, i quali prevedono nuove ipotesi di responsabilità degli enti, riferendosi il primo ai delitti contro il patrimonio culturale ed il secondo ai delitti di riciclaggio di beni culturali e devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggistici, prevedendo, per tutte le ipotesi di reato (fatta eccezione per quelle di cui agli art. 518-*quinquies* e 518-*septies*) sanzioni pecuniarie ed interdittive.

L'art. 4 della l. 22\2022 ha invece sostituito il comma 3 dell'art. 30 della l. 394\91 modificandone il contenuto anche sostituendo il precedente richiamo agli art. 733 e 734 cod. pen. con il riferimento ai “*reati perseguiti ai sensi del titolo VIII-bis del libro secondo o dell'articolo 733-bis del codice penale*”.

La disposizione prevede la possibilità che il sequestro di quanto adoperato per commettere gli illeciti ad essi relativi possa essere disposto, in caso di flagranza, anche dagli addetti alla sorveglianza dell'area protetta, al fine di evitare l'aggravamento o la continuazione del reato, stabilendo altresì che il responsabile è anche obbligato a provvedere alla riduzione in pristino dell'area danneggiata, ove possibile ed è comunque tenuto al risarcimento del danno.

Rispetto alla precedente formulazione risulta eliminato il riferimento, del tutto inutile, al potere del giudice di disporre il sequestro, mentre la soppressione del richiamo agli art. 733 e 734 cod. pen., più che da una precisa scelta, sembra derivare dal non aver considerato che, nel passaggio al Senato, dal testo della legge in corso di approvazione è stata espunta, come ricordato in precedenza, la prevista abrogazione delle due contravvenzioni.

---

99 V. Cass. Sez. 3, n. 37805 del 09/05/2013, Rv. 257675; Cass. Sez. 2, n. 38488 del 28/05/2008, Rv. 241442 in Cass. Pen. n. 7-8\2009, p. 2958 con nota di PUGLISI *Operazioni sotto copertura tra diritto al silenzio e principio di non dispersione della prova*

100 V. Cass. Sez. 6, n. 19122 del 02/04/2015, Rv. 263549 in Cass. Pen. n. 5\2016 p. 1899 con nota di PAOLONI *La controversa linea di confine tra attività sotto copertura e provocazione poliziesca. Spunti dalla giurisprudenza della Corte EDU*



LEXAMBIENTE  
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente  
Fasc. 1/2022

Infine, l'art. 5 della legge 22\2022 dispone l'abrogazione parziale o totale di alcune disposizioni di cui si è dato conto in precedenza e rispetto alle quali spetterà poi alla giurisprudenza stabilire se, come pare potersi ritenere ad un primo sommario esame, sussista un rapporto di continuità normativa con le nuove fattispecie, avuto riguardo al bene protetto ed alla sostanziale identità delle condotte, oppure si versi in caso di *abolitio criminis*.



## OSSERVATORIO NORMATIVO - I TRIMESTRE 2022 (a cura di Anna SCIACCA)

### I) LEGGI COSTITUZIONALI

Tra le principali novità normative si segnala innanzitutto la legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1, recante **modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente**, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 44 del 2 febbraio 2022 e in vigore dal 9 marzo 2022. Per la prima volta, dal 1948, viene modificato uno dei primi 12 articoli della Costituzione, contenenti i c.d. "principi fondamentali".

La riforma è stata approvata in prima deliberazione dal Senato il 9 giugno 2021 e dalla Camera il 12 ottobre; poi in seconda deliberazione, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, dal Senato il 3 novembre e dalla Camera l'8 febbraio 2022.

La legge costituzionale è composta da tre articoli:

1. il primo prevede l'introduzione di un terzo comma nell'art. 9 Cost.: "*tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali*";

2. il secondo modifica l'art. 41 Cost., prevedendo l'introduzione di due incisi: "*1) non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno **alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana**; 2) la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali **e ambientali***";

3. il terzo introduce una clausola di salvaguardia per l'applicazione del principio di tutela degli animali: "*la legge dello Stato che disciplina i modi e le forme di tutela degli animali, di cui all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, si applica alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti*".

### II) LEGGI E DECRETI-LEGGE

1. È entrata in vigore il 1° febbraio 2022 la Legge 23 dicembre 2021, n. 238, pubblicata in



Gazzetta Ufficiale il 17 gennaio 2022, dal titolo **«Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020»**.

Obiettivo della legge è la modifica o l'integrazione di disposizioni inerenti settori eterogenei, vigenti nell'ordinamento nazionale, al fine di adeguarne i contenuti al diritto europeo. Tra le diverse disposizioni, sono rilevanti in questa sede quelle relative all'**energia** e alle **emissioni ad effetto serra**: art. 32 (vendita di biocidi per via telematica), art. 35 (obblighi di riduzione delle emissioni di gas serra), art. 36 (sistema europeo per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra) e art. 38 (metodologia di calcolo per determinare l'energia prodotta dai biocarburanti e dai bioliquidi).

2. In data 10 febbraio 2022 è entrata in vigore la Legge 21 gennaio 2022, n. 8 recante **«Ratifica ed esecuzione dell'Emendamento al Protocollo di Montreal sulle sostanze che riducono lo strato di ozono, adottato a Kigali il 15 ottobre 2016»**.

Il Protocollo di Montreal è lo strumento operativo dell'UNEP - Programma Ambientale delle Nazioni Unite - per l'attuazione della Convenzione di Vienna a favore della protezione dell'ozono stratosferico. Il Protocollo stabilisce i termini di scadenza entro cui le Parti firmatarie si impegnano a contenere i livelli di produzione e di consumo delle sostanze dannose per la fascia d'ozono stratosferico. Scopo del Protocollo è la progressiva eliminazione degli idrofluorocarburi (HFC), potenti gas serra, e la sostituzione degli stessi con sostanze alternative.

3. È entrato in vigore in data 2 marzo 2022, il Decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17 recante **«Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali»**. Esso stabilisce misure eterogenee volte al **contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale**, nonché misure strutturali e di semplificazione in materia energetica e per il rilancio delle politiche industriali.

4. In data 23 marzo 2022 è entrata in vigore la Legge 9 marzo 2022, n. 22 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 68 del 22 marzo) recante **«Disposizioni in materia di reati contro il patrimonio culturale»**.

La riforma si pone lo scopo di rafforzare gli strumenti di tutela del patrimonio culturale attraverso l'introduzione di nuove fattispecie di reato, corredata dalla previsione di circostanze speciali aggravanti e attenuanti e di cause di non punibilità.



Si prevede, anzitutto, l'aggiunta di un **Titolo VIII-bis** (artt. 518-bis – 518-undevicies), rubricato «**Dei delitti contro il patrimonio culturale**» all'interno del Codice Penale, contenente un consistente numero di norme incriminatrici (artt. 518-bis – 518-quaterdecies), al fine di sanzionare le seguenti condotte (in parte di nuova introduzione e in parte riprodotte di fattispecie già previste nella legislazione complementare): furto di beni culturali; appropriazione indebita di beni culturali; ricettazione di beni culturali; impiego di beni culturali provenienti da delitto; riciclaggio e autoriciclaggio di beni culturali; falsificazione in scrittura privata relativa a beni culturali; violazioni in materia di alienazione di beni culturali; importazione illecita, uscita o esportazione illecite di beni culturali; distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici; devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggistici; contraffazione di opere d'arte.

Vengono, inoltre, introdotte una **serie di aggravanti**, applicabili quando uno dei reati previsti dal titolo: a) cagiona un danno di rilevante gravità; b) è commesso nell'esercizio di un'attività professionale, commerciale, bancaria o finanziaria; c) viene commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio, preposto alla conservazione o alla tutela di beni culturali mobili o immobili; d) è commesso nell'ambito dell'associazione per delinquere di cui all'articolo 416.

Inoltre, all'art. 707-bis viene introdotta una nuova contravvenzione, ossia «Possesso ingiustificato di strumenti per il sondaggio del terreno o di apparecchiature per la rilevazione dei metalli».

Modifiche di segno estensivo sono apportate anche all'ambito di applicazione della **confisca** di cui all'art. 240-bis. Inoltre, il legislatore ha previsto **l'ampliamento del catalogo dei reati presupposto ai fini della responsabilità da reato degli enti**, inserendo nel d.lgs. 231/01 gli artt. 25-septiesdecies («Delitti contro il patrimonio culturale») e 25-duodevicies («Riciclaggio di beni culturali e devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggistici»). Si segnala, infine, l'estensione della disciplina delle **operazioni sotto copertura** (art. 9 L. 146/2006) alle nuove fattispecie di riciclaggio (art. 518-sexies) e autoriciclaggio (art. 518-septies) di beni culturali.

5. In data 29 marzo è entrata in vigore la Legge 28 marzo 2022, n. 25, in conversione del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 (c.d. "Sostegni-ter"), recante: «**Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali,**



**connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico».**

La legge di conversione, innanzitutto, conferma le misure atte a **ridurre gli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico** e il **contributo straordinario**, sotto forma di credito d'imposta, a favore delle imprese energivore. Vengono apportate, inoltre, diverse modifiche al testo del decreto-legge.

Tra le varie disposizioni si segnalano: a) interventi sull'elettricità prodotta da impianti a fonti rinnovabili; b) modifiche alla disciplina della commissione tecnica PNRR-PNIEC; c) riduzione dei sussidi ambientalmente dannosi; d) misure temporanee per la raccolta e il trattamento dei Raee; e) benefici normativi e contributivi e applicazione dei contratti collettivi e per il miglioramento dei livelli di sicurezza nei luoghi di lavoro.

**6.** In data 7 aprile è entrata in vigore la Legge n. 23 del 9 marzo 2022 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 69 del 23 marzo 2022), recante «**Disposizioni per la tutela, lo sviluppo e la competitività della produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico**».

La legge disciplina, per il settore della produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico, i seguenti aspetti: a) il sistema delle autorità nazionali e locali e degli organismi competenti; b) i distretti biologici e l'organizzazione della produzione e del mercato, compresa l'aggregazione tra i produttori e gli altri soggetti della filiera; c) le azioni per la salvaguardia, la promozione e lo sviluppo della produzione agricola, agroalimentare e dell'acquacoltura con metodo biologico, compresa la semplificazione amministrativa e i mezzi finanziari per il sostegno alla ricerca e alle iniziative per lo sviluppo della produzione biologica, la realizzazione di campagne informative e di comunicazione istituzionale, nonché la promozione dell'utilizzo di prodotti ottenuti con il metodo biologico da parte di enti pubblici e istituzioni; d) l'uso di un marchio nazionale che contraddistingua i prodotti ottenuti con il metodo biologico, realizzati con materie prime coltivate o allevate in Italia.

Al comma 2 dell'art. 1 viene data una definizione di “**produzione biologica**”, considerata “*un sistema globale di gestione dell'azienda agricola e di produzione alimentare, basato sull'interazione tra le migliori prassi in materia di ambiente e azione per il clima e di salvaguardia delle risorse naturali e, grazie all'applicazione di norme rigorose di produzione, contribuisce alla*



*qualità dei prodotti, alla sicurezza alimentare, al benessere degli animali, allo sviluppo rurale, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, alla salvaguardia della biodiversità e al raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell'intensità delle emissioni di gas a effetto serra stabiliti dall'articolo 7-bis, paragrafo 2, della Direttiva 98/70/CE [...] e fornisce in tale ambito appositi servizi ecosistemici, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile”.*

### III) DECRETI MINISTERIALI

#### MINISTERO DELLA DIFESA

1. Sulla Gazzetta Ufficiale del 21 febbraio è stato pubblicato il Decreto 25 novembre 2021, intitolato «**Modifiche alla struttura e aumento della consistenza del personale del Comando Carabinieri per la tutela ambientale e la transizione ecologica**». Obiettivo del decreto è accrescere le capacità di intervento del Comando Carabinieri per la tutela ambientale e la transizione ecologica, al fine di rafforzare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale. A seguito della revisione organizzativa il Comando Carabinieri per la tutela ambientale e la transizione ecologica si articola su cinque gruppi (Roma, Milano, Venezia, Napoli e Palermo) e trentuno nuclei operativi ecologici.

#### MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

1. Sulla Gazzetta n. 78 del 2 aprile 2022 è stato pubblicato il Decreto 10 febbraio 2022 recante «**Istituzione di un regime di aiuto per il sostegno, nell'intero territorio nazionale, di investimenti innovativi e sostenibili proposti da micro, piccole e medie imprese, volti a favorire, in particolare, la trasformazione tecnologica e digitale, la transizione verso il paradigma dell'economia circolare e la sostenibilità energetica**».

Il presente decreto istituisce un regime di aiuti per il **sostegno di nuovi investimenti imprenditoriali innovativi e sostenibili**, volti a favorire la trasformazione tecnologica e digitale, per superare la contrazione indotta dalla crisi pandemica e orientare la ripresa degli investimenti verso ambiti strategici per la competitività e la crescita sostenibile del sistema economico.



Il provvedimento, quindi, disciplina le condizioni e le modalità per la concessione ed erogazione di agevolazioni in favore di **programmi di investimento proposti da PMI conformi ai vigenti principi di tutela ambientale e ad elevato contenuto tecnologico**, con priorità per quelli in grado di offrire un particolare contributo agli obiettivi di sostenibilità definiti dall'Unione europea e per quelli volti, in particolare: a) a favorire la transizione dell'impresa verso il paradigma dell'economia circolare; b) a migliorare la sostenibilità energetica dell'impresa.

L'operatività delle disposizioni previste nel decreto è, in ogni caso, subordinata **all'autorizzazione da parte della Commissione europea** ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

#### MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI

1. Il 3 febbraio è stato pubblicato il Decreto del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali datato 6 dicembre 2021, in materia di **fertilizzanti**, volto ad aggiornare la disciplina di cui all'allegato 6 del decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75. In particolare, all'elenco degli inibitori della nitrificazione, è aggiunto il composto **Nitrapyrin** del quale sono indicati i livelli minimo e massimo calcolati come percentuale del contenuto di azoto minerale nitrificabile.

2. Sulla Gazzetta Ufficiale del 15 febbraio 2022 è stato pubblicato il Decreto 4 febbraio 2022 recante **«Disposizioni per l'attuazione del regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento e del Consiglio del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, sue successive modifiche e pertinenti regolamenti delegati di integrazione e regolamenti di esecuzione in materia di controlli ufficiali sull'attività di importazione di prodotti biologici e in conversione dai Paesi terzi»**.

Esso contiene disposizioni per l'attuazione del regolamento (UE) 2018/848 e sue successive modifiche e regolamenti di integrazione ed esecuzione, in materia di controlli ufficiali delle partite di prodotti biologici e in conversione destinati all'importazione nell'Unione europea e di controlli ufficiali sugli operatori di cui all'art. 2, paragrafo 1 del regolamento (UE) 2021/2037.

#### MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA

1. Dal 3 febbraio 2022 è in vigore il nuovo **statuto del Consorzio nazionale di raccolta e**



**trattamento degli oli vegetali e grassi animali esausti (CONOE)** ai sensi dell'articolo 233, comma 2, Dlgs 152/2006. Lo statuto disciplina l'individuazione delle tipologie di consorziati e i criteri di ammissione degli stessi, i diritti e gli obblighi dei consorziati, le sanzioni previsti in caso di inadempienza, il recesso ed esclusione dei consorziati, le modalità di finanziamento del consorzio e il funzionamento dell'assemblea e degli organi direttivi.

2.. Sulla Gazzetta Ufficiale n. 33 del 9 febbraio 2022 è stato pubblicato il Decreto del Ministero della Transizione Ecologica del 14 dicembre 2021, recante **«Requisiti tecnici e certificazioni idonee ad attestare la natura ecosostenibile dei prodotti e degli imballaggi secondo la vigente normativa europea e nazionale»**.

Il decreto definisce i criteri e le modalità di applicazione e di **fruizione del credito di imposta di cui all'art. 1, comma 73, della legge 30 dicembre 2018, n. 145**, anche al fine di assicurare il rispetto dei limiti di spesa annui fissati dal comma 74, nonché i **requisiti tecnici** e le **certificazioni** idonee ad attestare, secondo la vigente normativa europea e nazionale, la natura ecosostenibile dei prodotti e degli imballaggi ammissibili all'agevolazione.

Tale contributo è riconosciuto a tutte le imprese che acquistano: a) prodotti finiti realizzati con materiali provenienti dalla raccolta differenziata degli imballaggi in plastica; b) imballaggi primari e secondario biodegradabili e compostabili; c) imballaggi primari e secondari derivanti dalla raccolta differenziata della carta; d) imballaggi primari e secondari derivanti dalla raccolta differenziata dell'alluminio. Il successivo art. 3 del Decreto specifica quali sono i requisiti tecnici (e le relative certificazioni) che i prodotti e gli imballaggi citati devono possedere per poter beneficiare dell'agevolazione.

3. Con il Decreto 14 gennaio 2022 - pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 37 del 14 febbraio 2022 - il Ministero della Transizione ecologica ha dato attuazione alla direttiva (Ue) 2020/367 della Commissione europea e alla direttiva delegata (Ue) 2021/1226 della Commissione del 21 dicembre 2020. Il decreto riguarda la **definizione dei metodi di determinazione degli effetti nocivi del rumore ambientale e i metodi comuni di determinazione del rumore stesso**.

4. Il 15 febbraio è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto 28 dicembre 2021 di attuazione delle direttive delegate della Commissione europea (UE) 2021/1978, (UE) 2021/1979 e (UE) 2021/1980, dell'11 agosto 2021, di modifica dell'allegato IV del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 27, sulla **restrizione di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature**



**elettriche ed elettroniche (ROHS II)**. Esso modifica l'allegato IV del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 27, riguardanti applicazioni che beneficiano di un'esenzione dalla restrizione di sostanze pericolose nelle AEE specifica per i dispositivi medici e gli strumenti di monitoraggio e controllo.

5. Sulla Gazzetta Ufficiale del 9 marzo 2022, n. 57 è stato pubblicato il Decreto del Ministero della Transizione ecologica 31 dicembre 2021: «**Definizione dei criteri e delle modalità di attuazione del fondo per il sostegno delle società di gestione degli impianti di riciclo dei rifiuti, nel rispetto del Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19**».

Tale decreto riguarda le società di gestione degli **impianti di selezione e di riciclo di rifiuti in alluminio** aventi codice CER 150104 e si inserisce nel quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale **emergenza del Covid-19**. Il decreto regola i requisiti di ammissione, le modalità di accesso ai contributi, l'iter di concessione delle agevolazioni, le condizioni per la revoca e, infine, gli obblighi di trasparenza del soggetto beneficiario.

#### IV) PROPOSTE DI LEGGE

1. Tra i disegni di legge in discussione in Commissione Giustizia del Senato, si rileva che dal 1° marzo 2022 è ricominciato **l'esame delle proposte di legge riguardanti la tutela degli animali**: ci si riferisce, in particolare, ai disegni di legge S.76, S.81, S.298, S.845, S.1030, S.1078, S.1344, S.1356 ed S.2016.

Tra di essi, merita menzione il più recente, ossia il **disegno di legge S.2016 «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di reati contro gli animali»**, contenente, altresì, la maggior parte delle disposizioni penali presenti nelle altre proposte di legge di cui sopra.

Esso, in primo luogo, intende formalizzare l'interpretazione secondo cui il **bene giuridico** tutelato dai reati contro gli animali sarebbe, oltre al sentimento di pietà per gli animali, **l'animale in sé**, come già chiarito nella relazione dei lavori preparatori della legge n. 189 del 2004 e dalla dottrina e giurisprudenza minoritarie.

Con gli articoli 2 e 3 si include tra le fattispecie di cui agli artt. 544-quater e 544-quinquies c.p., in materia rispettivamente di spettacoli o manifestazioni vietati e di divieto di combattimenti tra animali, anche la **condotta tipica di partecipazione** alle feste popolari che comportano sevizie



nonché ai combattimenti clandestini. Si ampliano, altresì, le ipotesi di **confisca degli animali**. È inoltre prevista la misura accessoria personale dell'interdizione alla detenzione di animali familiari in caso di condanna per tali reati, e vengono estese le fattispecie di sospensione di titoli abilitativi di attività commerciali o ludiche che comportano l'utilizzo di animali.

All'articolo 5 si introducono le ipotesi **colpose dei reati di uccisione e di maltrattamento**, insieme ad alcune specifiche aggravanti, mentre all'articolo 6 vengono modificati gli artt. 544-bis e 544-ter c.p.: in particolare, si aumentano le pene fino a 6 anni di reclusione e l'elemento della "crudeltà" diventa un'aggravante. La condotta di detenzione in condizioni insopportabili o incompatibili con la natura dell'animale, nonché la condotta di abbandono, assumono il rango di delitto. Vengono, inoltre, aggiunte nuove ipotesi delittuose inerenti ai crimini *on line* contro gli animali. È, infine, introdotto il reato di **strage di animali** all'art. 544-bis.1.

Sempre all'articolo 6 è inserita la modifica dell'art. 638 c.p. - uccisione e danneggiamento di animali altrui -, volta ad armonizzare la predetta disposizione con gli artt. 544-bis e 544-ter c.p.. È, inoltre, esplicitamente previsto che la «**tenuità del fatto**» di cui all'articolo 131-bis c.p. e la **nessa alla prova** di cui all'articolo 168-bis c.p. **non siano applicabili ai reati contro gli animali**.

All'articolo 7 s'intende disciplinare il **sequestro e la confisca degli animali**, introducendo l'art. 260-bis all'interno del Codice di Procedura Penale, che prevede disposizioni sulla custodia giudiziaria degli animali vivi: in particolare, è previsto l'affido diretto degli animali alle associazioni e loro subaffidatari mediante loro cessione definitiva.

Con l'articolo 8 si introducono disposizioni volte al contrasto della **zooerastia** e della **zoopornografia**. Con l'articolo 9 si estende lo **stato di necessità** anche alle ipotesi in cui il fatto è commesso per salvare un animale dal pericolo attuale di morte o lesione grave, se il fatto è proporzionale al pericolo.

Specifiche disposizioni sulla sorte degli animali oggetto di procedimento penale sono previste dall'articolo 10, che prevede il divieto di abbattimento o alienazione di tali animali nelle more del procedimento. Con l'articolo 13 si prevede la sanzione accessoria del divieto di detenzione di animale in caso di condanna per reati contro gli animali. È previsto, altresì, che lo Stato istituisca centri di accoglienza di animali vittime del reato.

Si modifica, infine, la normativa sull'utilizzo degli **agenti sotto copertura**, inserendo tra i reati per i quali è possibile il loro utilizzo anche le disposizioni del Codice Penale relative ai **reati**



LEXAMBIENTE  
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente  
Fasc. 1/2022

**c.d. “zoomafiosi”** quali le manifestazioni vietate, le scommesse clandestine, i combattimenti tra animali e le corse clandestine, e la normativa per il contrasto al traffico di cuccioli.



LEXAMBIENTE  
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente  
Fasc. 1/2022

## OSSERVATORIO DOTTRINALE

dicembre 2021 – marzo 2022

(a cura di Niccolò BALDELLI)

**Tematiche trattate:** *Ecocidio – Inquinamento atmosferico – Inquinamento idrico – Patrimonio boschivo – Patrimonio culturale – Principio di legalità – Principio di offensività – Responsabilità degli Enti – Rifiuti.*

### **[Ecocidio]**

Viola Molteni, *La lunga strada della criminalizzazione dell'ecocidio: questioni giuridiche e dinamiche di effettività normativa e sociale*, in *Diritto Penale Contemporaneo Rivista Trimestrale*, 4, 2021, p. 205 – 223

ABSTRACT - Dinanzi alla recente sollecitazione del Parlamento Europeo volta ad incoraggiare il riconoscimento dell'ecocidio quale crimine internazionale ai sensi dello Statuto di Roma, lo scritto si interroga in merito alla praticabilità di tale opzione in termini di effettività. A tal fine, l'analisi prende le mosse da una linea di indagine linguistico- giuridica, finalizzata a identificare il fenomeno empirico oggetto di potenziale tipizzazione penale, per poi passare in rassegna le plurime istanze di criminalizzazione dello stesso promosse sul piano internazionale. Infine, l'utilizzo dello strumento di analisi economica SWOT consentirà di porre in luce e bilanciare i potenziali effetti dell'introduzione del crimine di ecocidio nello Statuto di Roma, aprendo il varco a plurime considerazioni in punto di effettività normativa e sociale.

### **[Inquinamento atmosferico]**

Francesco Ciro Rampulla, *Profili giuridici in tema di inquinamento elettromagnetico, acustico e luminoso*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 1, 2022

### **[Inquinamento idrico]**

Francesco Mazza, *Tutela dell'ecosistema marino e contrasto alla pesca illegale*, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 3-4, 2021, p. 742 ss.



**[Inquinamento idrico]**

Alberto Muratori, *La tutela del mare comincia dalla terraferma: le nuove disposizioni sugli impianti portuali di raccolta dei rifiuti prodotti sulle navi*, in *Ambiente e sviluppo*, 1, 2022, p. 5 – 9

**[Patrimonio boschivo]**

Carlo Ruga Riva, *Fuoco, bosco, animali: prime osservazioni sul novellato delitto di incendio boschivo (art. 423 – bis cp)*, in *La legislazione penale*, 4, 2021, p. 312 - 318

ABSTRACT - L'Autore analizza la novella che ha modificato il delitto di incendio boschivo (art. 423-bis Cp). In particolare, il d.l. n. 120/2021 ha inserito una causa di giustificazione; ha esteso l'aggravante del co. 3 ad alcune tipologie di animali; ha introdotto attenuanti ad effetto speciale in caso di ravvedimento operoso e di collaborazione processuale; ha previsto la confisca anche per equivalente. Nel complesso le buone intenzioni del legislatore non si sono sempre tradotte in disposizioni chiare e coerenti sul piano sistematico

**[Patrimonio culturale]**

Gian Paolo Demuro, *La riforma dei reati contro il patrimonio culturale: per un sistema progressivo di tutela*, in *Sistema Penale*, 2, 2022, p. 5 – 28

ABSTRACT - Il contributo esamina la proposta di riforma 893-B, approvata definitivamente il 3 marzo 2022 dalla Camera, partendo dalle premesse teoriche di un sistema progressivo e modulato che tenga adeguatamente conto della specificità dell'oggetto di tutela. Le nuove fattispecie inserite nel titolo VIII-bis rubricato "Dei delitti contro il patrimonio culturale" vengono dunque analizzate nel contesto delle scelte di sistema e dei rapporti con la legislazione complementare.

**[Principio di legalità]**

Daria Perrone, *Diritto penale ambientale e “ticking time bombs” interpretative: tra tensioni nuove ed antiche, sotto il profilo della prevedibilità ex art. 7 CEDU*, in *La legislazione penale*, 4, 2021, p. 288 - 311

ABSTRACT - Teatro di conflitti e logiche di compromesso in ordine alle scelte di politica criminale, il settore del diritto penale ambientale si pone da tempo in tensione con il principio di



legalità. A partire dalle note vicende che hanno segnato la storia giuridica, oltre che politica ed industriale del nostro Paese (ad es., Eternit, Porto Marghera ed Ilva), si è assistito ad un certo protagonismo giurisprudenziale, volto a far fronte alle incalzanti esigenze di tutela del bene ambientale. Mentre il problema della compatibilità delle soluzioni ermeneutiche è stato oggetto di osservazione ed approfondimento soprattutto con riguardo ai classici corollari della legalità interna, il problema della compatibilità con le garanzie della legalità europea è rimasto finora più in ombra. Scopo della presente indagine è, dunque, quello di mettere in evidenza l'esistenza di alcune questioni ermeneutiche che potrebbero dar luogo a tensioni, attuali e potenziali, con la prevedibilità europea ex art. 7 Cedu.

### **[Principio di offensività]**

La nozione di danno ambientale nei reati di cui agli artt. 300 e 318 – bis D.Lg. n. 152/2006 – Sez. III, 11 dicembre 2020 (dep. 6 luglio 2021), n. 25528.

Nota a sentenza di Marina Poggi d'Angelo, *L'offensività/non punibilità nelle contravvenzioni ambientali assoggettabili alla procedura estintiva (artt. 318-bis ss. T.u.a.)*, in *Cassazione Penale*, fasc. 2, 2022, p. 617 – 636.

ABSTRACT - Nella sentenza in commento la suprema Corte affronta il problema relativo alla definizione di danno cui fa riferimento l'art. 318-bis d.lg. n. 152 del 2006, quale requisito ostativo alla procedura estintiva ambientale. Il commento si pone l'obiettivo di fornire un'interpretazione sistematica che consenta l'accesso alla procedura estintiva ambientale non solo ai fatti che non abbiano cagionato alcun danno o pericolo all'ambiente, ma anche a quei fatti causativi di danno o pericolo di esigua entità, valutando tali requisiti sul piano dell'offensività/non punibilità.

### **[Responsabilità degli Enti]**

Francesco Martin, *La responsabilità dell'ente per reati contro il patrimonio culturale*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2022, 3

ABSTRACT – L'Autore analizza la recente modifica normativa con cui il legislatore ha esteso, mediante l'introduzione degli artt. 25-*septiesdecies* (Delitti contro il patrimonio culturale) e 25-*duodevicies* (Riciclaggio di beni culturali e devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggistici), la responsabilità delle persone giuridiche, ex D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, anche ai



reati contro il patrimonio culturale.

**[Responsabilità degli Enti]**

Lucia Maldonato, *Il crimine ambientale come crimine delle corporations: cooperazione pubblico – privato e responsabilità indipendente dell'ente*, in. *Rivista trimestrale di diritto penale dell'economia*, 3-4, 2021, p. 504 ss

**[Responsabilità degli Enti]**

Vincenzo Paone, *Gestione di discarica abusiva e commissariamento dell'ente: questioni in tema di permanenza del reato*, in *Ambiente e Sviluppo*, 3, 2022, p. 174 – 180

**[Rifiuti]**

Gianfranco Amendola, *Abbandono – deposito incontrollato di rifiuti e Cassazione. Tutto chiaro?*, in *Diritto e giurisprudenza agraria alimentare e dell'ambiente*, 2, 2022.

**[Rifiuti]**

Luisa Giampietro, *La pronuncia della Corte di giustizia in materia di spedizioni transfrontaliere dei rifiuti prodotti dal trattamento meccanico dei rifiuti urbani (CER 19 12 12)*, in *Ambiente e sviluppo*, 2, 2022, p. 92 – 100

**[Rifiuti]**

L'elemento oggettivo del reato di cui all'art. 256 D.Lg. n. 152/2006 – Sez. III, 17 dicembre 2020 (dep. 12 febbraio 2021) n. 5601.

Nota a sentenza di Anna Onore, *Riflessioni a margine della giurisprudenza della Corte di cassazione in tema di attività di gestione di rifiuti non autorizzata*, in *Cassazione Penale*, fasc. 12, 2021, p. 4062 – 4075.

ABSTRACT - Il crescente interesse delle politiche nazionali e sovranazionali alla salvaguardia dell'ambiente ha portato all'elaborazione di articolati comparti normativi, diretti alla prevenzione e alla punizione dell'illecito ambientale, attraverso lo strumento sanzionatorio variamente articolato. Il contributo, prendendo spunto dalla sentenza in esame, analizza il tema della gestione di rifiuti non



autorizzata e la nozione di “rifiuto” nella normativa europea e in quella nazionale, come modificata con d.lg. 116/2020.

**[Rifiuti]**

Traffico illecito di rifiuti - Cassazione penale, Sez. III, 13 luglio 2021 (ud. 28 maggio 2021), n. 26606

Nota a sentenza di Simona Raffaele, *Le attività organizzative per il traffico illecito di rifiuti: riflessioni su tempus e locus commissi delicti*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2, 2022, p. 443 - 451

**INSERTO SPECIALE FORO ITALIANO 4/2021**

**Questione attuali di diritto e procedura penale a cura di Giuseppe De Marzo**

Si segnalano i seguenti capitoli relativi al Diritto penale dell'ambiente:

Capitolo XVII

*Realtà e prospettive del diritto penale dell'ambiente*

(Carlo Ruga Riva)

ABSTRACT – Il contributo esamina le criticità dell'assetto normativo in tema di reati ambientali sia quanto all'individuazione delle fattispecie che riguardo ai modelli di reazione, prefigurando un ripensamento dei delitti in materia.

SOMMARIO – 1. Uno sguardo d'insieme alla realtà normativa. 2. I reati ambientali contenuti nel testo unico ambiente (d.leg. 3 aprile 2006 n. 152): i dati statistici. 3. I nuovi delitti ambientali: dati statistici. 4. Sintesi sui dati statistici. 5. Aspetti critici e prospettive di riforma. 5.1. Depenalizzazioni e cause estintive del reato. 5.2. Lacune da colmare e incongruenze. 5.3. Mediazione, riparazione, modello ingiunzionale, nuove sanzioni principali? 5.4. Riscrivere i delitti ambientali?

Capitolo XVIII

*L'interpretazione 'favorevole' nel diritto penale dell'ambiente: una comparazione con il sistema statunitense*



(Mario Caterini e Diana Zingales)

ABSTRACT – Il lavoro affronta le questioni poste dall'incerta individuazione degli elementi dei reati ambientali indicando, per i casi di ragionevole dubbio ermeneutico, la strada dell'interpretazione favorevole al destinatario del precetto.

SOMMARIO – 1. I labili confini dei reati ambientali tra deficit di determinatezza e giurisprudenza creativa: il canone dell'interpretazione favorevole come limite 'deontologico' all'attività interpretativa. 2. La rule of lenity nei reati ambientali del sistema statunitense. 3. La tensione tra i criteri ermeneutici in materia amministrativa e i tradizionali canoni interpretativi della norma penale: tentativi di soluzione oltreoceano. 4. L'interpretazione favorevole quale direzione ermeneutica univoca nei casi di ragionevole dubbio interpretativo nei reati ambientali.

## Capitolo XIX

### *Disastro innominato e disastro ambientale*

(Simona Raffaele)

ABSTRACT – Il lavoro affronta alcuni profili legati alla codificazione del diritto penale dell'ambiente e in particolare del reato di disastro ambientale

SOMMARIO – 1. La codificazione del diritto penale dell'ambiente. 2. L'art. 434 c.p. 3. La clausola di riserva dell'art. 452-quater c.p. 4. Gli eventi costitutivi del disastro ambientale. 5. Profili di colpevolezza. 6. Conclusioni.

## Capitolo XX

### *Ecosistema, alterazioni del suo equilibrio, disastro ambientale: una ricostruzione interdisciplinare tra diritto penale ed ecologia*

(Andrea Di Landro, Riccardo Cabrini)

ABSTRACT – Il lavoro esamina, in una prospettiva multidisciplinare, la nozione di ecosistema e le questioni legate all'alterazione dello stesso anche per effetto del reato di disastro ambientale.

SOMMARIO – 1. Premessa. 2. Il concetto di ecosistema: le indicazioni reperibili a livello giuridico. 3. Il concetto di ecosistema: le indicazioni reperibili nella scienza ecologica. 4. Le alterazioni dell'ecosistema: un sistema evolutivo. 5. Le alterazioni dell'equilibrio di un ecosistema penalmente



LEXAMBIENTE  
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente  
Fasc. 1/2022

rilevanti. 6. Il disastro ambientale come “alterazione irreversibile dell’equilibrio di un ecosistema” o alterazione “la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali” (art. 452-quater c.p.).



## OSSERVATORIO GIURISPRUDENZA

(a cura di Riccardo Ercole AMODEI)

Trib. Lucca Sez. Pen. n. 681 del 14/4/2021 (dep. 13/7/2021)

Pres. Barbieri Est. Barbieri

Impedimento del controllo, art. 452-septies cod. pen.

### **IMPUTATO**

*del reato p. e p. dall'art. 452 septies c.p., perché in qualità di Procuratore Speciale per lo stabilimento di OMISSIS della ditta OMISSIS impediva ai tecnici ARPAT addetti al controllo ambientale e alla verifica del rispetto della normativa sulle emissioni di eseguire campionamenti COT (Carbonio Organico Totale) ulteriori, ossia su altri punti delle condutture, rispetto a quello al camino di emissione. In OMISSIS (LU) il 20/12/2017.*

### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO E MOTIVI DELLA DECISIONE

XY è stato tratto a giudizio con decreto di giudizio immediato emesso, a seguito di opposizione a decreto penale di condanna, in data 11.3.2020 per rispondere dell'imputazione riportata in epigrafe. All'udienza del 19.10.2020 - prima udienza dibattimentale utile in esito ad un rinvio d'ufficio disposto in data 25.9.2020 - revocato il decreto penale di condanna, è stato aperto il dibattimento e sono state ammesse le prove richieste dalle parti.

L'istruttoria ha avuto inizio alla successiva udienza del 25.1.2021, nel corso della quale sono stati escussi i testi OMISSIS e OMISSIS, acquisendosi, su accordo delle parti, il verbale di campionamento emissioni in data 20.12.2017, con allegata documentazione, ed il rapporto di ispezione in pari data. All'esito, il P.M. ha dichiarato di rinunciare al residuo teste della propria lista (OMISSIS), che - con il consenso dei difensori del prevenuto - è stato revocato.

Pervenuto il processo all'udienza in data odierna, su rinuncia della difesa dell'imputato, è stato revocato il consulente della difesa Ing. OMISSIS. L'imputato ha reso spontanee dichiarazioni ed è



stato escusso il teste della difesa OMISSIS.

All'esito, conclusa l'istruttoria dibattimentale e dichiarata l'utilizzabilità di tutti gli atti acquisiti al fascicolo del dibattimento, le parti - invitate alla discussione - hanno rassegnato le rispettive conclusioni come riportate in epigrafe ed il Tribunale ha deciso come in dispositivo.

Ritiene il Giudicante che, all'esito dell'istruttoria espletata, l'imputato debba essere mandato assolto dal reato a lui ascritto per i motivi che verranno nel prosieguo illustrati.

Il teste dell'accusa OMISSIS- premettendo di essere impiegato quale collaboratore tecnico presso l'ARPAT, Dipartimento di Livorno - ha dichiarato che, in data 20.12.2017, egli (unitamente ai colleghi OMISSIS e OMISSIS) si portava presso lo stabilimento della ditta OMISSIS di OMISSIS esercente attività di raffinazione oli a scopo alimentare, per effettuare dei controlli delle emissioni E7 (carbonio organico totale) dell'impianto ivi installato, ai fini del rispetto dei limiti delle emissioni atmosferiche inquinanti.

I tecnici, giunti presso il citato stabilimento, venivano accolti dal OMISSIS (legale rappresentante della ditta) e si recavano quindi a valle dell'impianto, iniziando e predisporre tutta l'attrezzatura necessaria alla misurazione delle emissioni E7. Ha peraltro spiegato il teste che la predisposizione di tutta la strumentazione necessaria alla misurazione richiede varie ore, donde - nell'attesa - i tecnici domandavano all'imputato di poter effettuare la misurazione delle emissioni non solo a valle dell'impianto di abbattimento, ma anche a monte del medesimo, con l'intento dichiarato di effettuare una valutazione di efficienza dell'impianto medesimo, essendo pervenute al Dipartimento ARPAT di Lucca numerose segnalazioni di molestie olfattive (cfr. deposizione teste OMISSIS, pag. 6).

Ebbene, a detta del teste, il OMISSIS si opponeva alla misurazione a monte; i tecnici procedevano quindi ad effettuare la sola misurazione a valle dell'impianto, la quale - come precisato dal teste - dava esiti del tutto regolari (atteso che i valori di emissione E7 erano inferiori ai limiti di legge).

Ha specificato il teste - su domanda dei difensori e come risulta anche dal verbale di ispezione acquisito agli atti - che il OMISSIS, nell'opporci alla misurazione a monte, rilevata che - sulla base delle prescrizioni AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale) - il punto di campionamento dell'emissione E7 rilevante ai fini dell'analisi del rispetto dei limiti di legge delle emissioni era esclusivamente quello posto a valle dell'impianto.

Ha peraltro aggiunto il OMISSIS che effettivamente la campionatura dell'emissione E7 a monte



non avrebbe avuto alcun tipo di influenza sull'analisi del rispetto delle emissioni di carbonio organico, precisando infatti che la medesima campionatura era stata richiesta ai soli fini di un'indagine più ampia avente ad oggetto il carico di marcia dell'impianto, id est la sua efficienza (cfr. deposizione teste OMISSIS, pag. 11: *“diciamo che avrebbe avvalorato il fatto che l'impianto di abbattimento nelle modalità con cui noi lo stavamo osservando, effettivamente era una efficienza adeguata a poter ridurre la concentrazione tra il monte e il valle, al di sotto del limite di legge... è una prassi che facciamo anche se ... non c'è scritto da nessuna parte che questo tipo di controllo debba essere in qualche modo normato nel documento...”*; cfr. altresì pag. 15).

Il OMISSIS ha infine precisato che, sebbene la campionatura a monte sia oramai una prassi tecnica seguita, la previsione normativa impone di analizzare le sole emissioni a valle dell'impianto.

Parimenti, il teste OMISSIS (anch'egli intervenuto, in qualità di tecnico, presso l'impianto OMISSIS di OMISSIS il giorno dei fatti di causa) ha dichiarato che l'accesso presso lo stabilimento del OMISSIS era stato effettuato con una doppia finalità: eseguire il controllo AIA periodico e verificare la presenza o meno di cattivi odori provenienti dall'impianto (attese le numerose segnalazioni ricevute dagli abitanti della zona).

Ha quindi riferito il OMISSIS che portatisi presso il citato stabilimento i tecnici richiedevano al OMISSIS di poter effettuare i controlli del caso sia a valle che a monte dell'impianto. Il OMISSIS, tuttavia, si opponeva alle misurazioni a monte, rilevando che *“non c'era correlazione tra il COT e le emissioni odorigene”*, donde la misurazione a valle - peraltro, a detta dell'imputato, non prevista in AIA - sarebbe stata del tutto inutile (cfr. deposizione teste OMISSIS, pag. 8).

Il teste ha invero precisato che la ditta OMISSIS del OMISSIS era effettivamente interessata dal solo controllo di emissioni E7 e che queste ultime vengono controllate, secondo le prescrizioni AIA, mediante misurazioni a valle.

Nel verbale di campionamento emissioni in atmosfera, redatto in data 20.12.2017 ed acquisito agli atti, si legge poi testualmente che il OMISSIS, nell'opporsi al campionamento a monte, dichiarava che *“... di non aver concesso alla richiesta di campionamento a monte dell'impianto in quanto non solo non previsto in AIA, quale punto di campionamento e controllo da parte di ARPAT, ma altresì in quanto gli è stata dichiarata come finalità specifica la ricerca di odori particolari correlati a ipotetici valori di COT”*. Aggiungeva poi il OMISSIS che *“... eventuali ricerche di efficienza di abbattimento dell'impianto in questione, attraverso campionamenti a monte dell'impianto stesso,*



*devono essere eventualmente previste ed inserite in AIA come da normativa in essere, e precedute da apposita conferenza di servizi*". Nel citato verbale di campionamento si da comunque atto che il OMISSIS ribadiva "...piena disponibilità nell'ulteriore attività di indagine specifica in materia di odori previa definizione di un protocollo pianificato e condiviso".

L'imputato, rendendo spontanee dichiarazioni, ha sostanzialmente confermato quanto riportato nel predetto verbale di campionamento e riferito dai testi escussi, id est di non aver consentito alla misurazione a monte in quanto non espressamente prevista in AIA, memore di un precedente controllo, avvenuto nell'anno 2013, nel corso del quale aveva avanzato le medesime osservazioni ai tecnici intervenuti sull'impianto (cfr. verbale di sopralluogo in data 11.12.2013, acquisito in atti).

Infine, il teste della difesa OMISSIS - premettendo di essere, anche all'epoca dei fatti, rappresentante di raffineria presso lo stabilimento OMISSIS di OMISSIS - ha dichiarato di essere stato presente all'atto del controllo effettuato dai tecnici ARPAT il 20.12.2017, precisando che i tecnici avevano manifestato interesse ad eseguire un controllo non solo a valle dell'impianto ma anche a monte del medesimo. A detta del teste, il OMISSIS faceva presente ai tecnici che il procedimento di campionamento previsto dall'AIA prevedeva quale punto di emissione solo quello a valle dell'impianto e si rendeva tuttavia disponibile a pianificare un tipo di controllo specifico a monte, previa predisposizione di un protocollo in tal senso in conferenza dei servizi.

Così ricostruita l'istruttoria dibattimentale, ritiene il Tribunale che gli elementi raccolti nel corso della medesima non consentano di ritenere sussistente lo stesso elemento oggettivo del reato ascritto al prevenuto, donde la sua assoluzione con la corrispondente formula.

Va invero premesso che al prevenuto è contestato il reato di cui all'art. 452 septies cod. pen., che sanziona chiunque "negando l'accesso, predisponendo ostacoli o mutando artificiosamente lo stato dei luoghi, impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientale di sicurezza e igiene del lavoro, ovvero ne compromette gli esiti".

Trattasi, in particolare, di fattispecie delittuosa inserita nel corpo del codice penale con Legge n. 68/2015 la quale configura un reato di danno (delle funzioni che vengono impedito o compromesse nei risultati nell'ambito dell'attività di vigilanza e controllo ambientale ivi contemplata) e solo indirettamente di pericolo presunto rispetto al bene-ambiente, bene finale oggetto di tutela, non essendo invero richiesta alcuna reale messa in pericolo del medesimo.

La norma prevede tre condotte alternative fra loro: negare l'accesso, predisporre ostacoli o mutare



artificialmente lo stato dei luoghi; la condotta attiva od omissiva del soggetto agente deve comunque arrivare ad impedire, intralciare, eludere, ovvero compromettere gli esiti del controllo.

Trattasi, pertanto, di reato d'evento, atteso che non è sufficiente, ai fini della sua integrazione, la realizzazione di una condotta di ostacolo, ma occorre anche che la predetta condotta realizzi l'evento tipico, che può alternativamente consistere nell'impedire, nell'intralciare, nell'eludere ovvero comunque nel compromettere gli esiti del controllo.

Il dolo richiesto dalla norma citata è poi generico, richiedendosi la mera coscienza e volontà di impedire l'accesso, modificare artificialmente lo stato dei luoghi, predisporre ostacoli, in modo da frustrare l'attività di controllo dei soggetti ad essa deputati.

Ebbene, fatte tali preliminari considerazioni, il OMISSIS è chiamato a rispondere del citato reato perché, in qualità di Procuratore Speciale per lo stabilimento OMISSIS di OMISSIS "impediva ai tecnici ARPAT addetti al controllo ambientale e alla verifica del rispetto della normativa sulle emissioni di eseguire campionamenti COT (Carbonio Organico Totale) ulteriori, ossia su altri punti delle condutture, rispetto a quello al camino di emissione".

Posto ciò e rilevato preliminarmente che il capo di imputazione non descrive minimamente la condotta tenuta dal OMISSIS, limitandosi ad individuare l'evento del reato nell'aver egli impedito ai tecnici ARPAT di effettuare i controlli delle emissioni di carbonio organico totale, opina il Tribunale che, sulla base dell'istruttoria espletata, non possa dirsi concretizzato l'elemento oggettivo richiesto dalla norma incriminatrice che viene in considerazione nel caso in esame.

Escluso, invero, che il OMISSIS abbia in qualche modo predisposto ostacoli o mutato artificialmente lo stato dei luoghi, non può parimenti ritenersi che egli abbia negato l'accesso dei tecnici OMISSIS all'impianto della OMISSIS essendosi di fatto limitato ad opporsi alle misurazioni a monte dell'impianto medesimo e non già a quelle a valle, peraltro non aprioristicamente bensì evidenziando come la misurazione a monte non fosse né prevista dall'AIA né tantomeno rilevante ai fini del controllo delle emissioni E7.

Ed è appena il caso di rilevare che - come peraltro unanimemente riconosciuto dagli stessi tecnici escussi in dibattimento - ai fini del controllo delle emissioni E7 (id est il tipo di controllo che doveva essere effettuato nel caso concreto) rilevava la sola misurazione a valle dell'impianto; la campionatura a monte, infatti, era stata richiesta per effettuare un'indagine a più ampio spettro in relazione ad alcune segnalazioni di cattivi odori percepiti dagli abitanti della zona.



È allora evidente che la circostanza che il OMISSIS si sia opposto alla misurazione a monte dell'impianto non può dirsi idonea a concretizzare la condotta tipica richiesta dalla norma di cui all'art. 452 septies cod. pen., né comunque potrebbe essere idonea a realizzare l'evento tipico del reato contestato, atteso che è pacifico che, ai fini del controllo che i tecnici OMISSIS dovevano realizzare nel caso in esame, era sufficiente la sola campionatura a valle dell'impianto.

Peraltro, appare opportuno evidenziare anche che, come emerge per tabulas dal verbale di campionamento in atti, il OMISSIS - ben lungi dal serbare una condotta ostruzionistica nei confronti dei tecnici - si dichiarava disponibile a collaborare con i medesimi nell'ulteriore attività di indagine specifica in materia di odori, previa definizione di un protocollo pianificato e condiviso.

Tale considerazione porterebbe, anche a voler ritenere integrato l'elemento materiale del reato, ad escludere l'elemento soggettivo del medesimo, proprio alla luce della condotta propositiva e collaborativa serbata dall'imputato.

Alla stregua di tutte le suesposte argomentazioni, si ritiene che l'imputato debba essere mandato assolto dal reato a lui ascritto, con la formula corrispondente, conformemente del resto alle stesse richieste formulate dal Rappresentante dell'Ufficio di Procura.

Esigenze organizzative dell'Ufficio hanno suggerito di riservare in giorni novanta il termine per il deposito della motivazione.

Visto l'art. 530 cod. proc. pen.,

ASSOLVE

OMISSIS tal reato a lui ascritto perché il fatto non sussiste.

Indica il termine di giorni novanta per il deposito della motivazione.

Così deciso in Lucca in data 14.4.2021