

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 4 \ 2022

- La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali: il controverso ambito di operatività, gli auspici correttivi e le attese deluse dalla riforma Cartabia di G. AMARELLI
- Gli obblighi di bonifica e diripristino ambientale. I soggetti e le responsabilità omissive di A. DI LANDRO
- La nuova disciplina dell'improcedibilità. Le incoerenze applicative e le irragionevoli disparità di trattamento in materia di reati ambientali e reati associativi connessi di G. MONFERINI
- La prima sentenza di merito sul disastro ambientale. Un inaspettato caso di incendio disastroso per l'ambiente di C. RUGA RIVA
- Lottizzazione abusiva e confisca. Tra risalenti criticità e prospettive future di G. NUARA
- 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, Eliseu FRIGOLS BRINES, 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 OMODEI, 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 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 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



INDICE N. 4/2022

Editoriale.....	I
La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali: il controverso ambito di operatività, gli auspicati correttivi e le attese deluse dalla riforma Cartabia di G. AMARELLI.....	1
Gli obblighi di bonifica e di ripristino ambientale. I soggetti e le responsabilità omissive di A. DI LANDRO	26
La nuova disciplina dell'improcedibilità. Le incoerenze applicative e le irragionevoli disparità di trattamento in materia di reati ambientali e reati associativi connessi di G. MONFERINI.....	49
La prima sentenza di merito sul disastro ambientale. Un inaspettato caso di incendio disastroso per l'ambiente di C. RUGA RIVA.....	62
Lottizzazione abusiva e confisca. Tra risalenti criticità e prospettive future di G. NUARA.....	74
Osservatorio normativo	90
Osservatorio dottrina.....	95
Osservatorio giurisprudenza.....	98



EDITORIALE

L'ultimo numero del 2022 raccoglie cinque contributi.

Due saggi frutto di relazioni svolte in un recente Convegno organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura a Napoli, su "Sostenibilità diritto": il primo di Giuseppe Amarelli sulla procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali, con uno sguardo critico rivolto anche alla recente riforma "Cartabia", che pur potendo non è intervenuta a chiarire gli aspetti di disciplina ancora oggi irrisolti; il secondo di Andrea di Landro sugli obblighi di bonifica e ripristino, con particolare riguardo ai soggetti attivi e alle eventuali responsabilità per omissione.

Temi in certa misura classici del diritto penale dell'ambiente, che tuttavia meritano di essere approfonditi e rimeditati alla luce degli obiettivi dello sviluppo sostenibile e della tutela delle future generazioni.

Altre relazioni presentate al citato Corso napoletano, nella nutrita sessione penalistica, verranno pubblicate nei prossimi numeri.

Il n. 4 del 2022 si arricchisce poi di una nota a sentenza di Carlo Ruga Riva sulla prima sentenza di merito sul nuovo delitto di disastro ambientale: un caso di incendio boschivo doloso di dimensioni ed effetti pregiudizievoli straordinari sull'ambiente, oggetto di una interessante pronuncia del Tribunale di Pisa, che parimenti pubblichiamo per estratto.

Non manca un contributo legato all'attualità normativa: Giulio Monferini svolge una sintetica ricostruzione delle possibili sorti che subiranno nei prossimi anni taluni processi per reati ambientali dopo l'entrata in vigore della legge n. 134/2021 sull'improcedibilità, evidenziandone vari aspetti critici.

Infine, Gerlando Nuara commenta una sentenza del Tribunale di Agrigento in materia di confisca urbanistica, negata nel caso di specie rispetto ad un procedimento per lottizzazione abusiva, per lo spirare della prescrizione anteriormente alla pronuncia di primo grado; oggetto di approfondimento è anche la questione della confisca a danno della società proprietaria degli immobili, rimasta estranea al processo penale di cognizione.

Buona lettura!

Luca Ramacci Carlo Ruga Riva



**LA PROCEDURA ESTINTIVA DELLE CONTRAVVENZIONI AMBIENTALI: IL
CONTROVERSO AMBITO DI OPERATIVITÀ, GLI AUSPICATI CORRETTIVI E LE
ATTESE DELUSE DALLA RIFORMA CARTABIA (*)**

**THE EXTINTIVE PROCEDURE OF ECO-OFFENCES: PROBLEMATIC
APPLICATION'S FIELD, DESIRED CHANGES AND DASHED HOPES OF THE
CARTABIA REFORM**

di Giuseppe AMARELLI

Abstract. In questi primi anni di vigenza, la procedura estintiva ambientale ha proficuamente contribuito a ridurre l'area applicativa degli eco-reati, ma, al contempo, ha manifestato alcune incertezze interpretative, soprattutto in relazione al suo raggio di operatività. Tuttavia, il recentissimo d. lgs. n. 150/2022, pur avendo avuto l'occasione di risolverle grazie ad una delega molto elastica sul punto, le ha amplificate. Invece di procedere ad un riordino della disciplina delle diverse ipotesi estintive disseminate nel sistema penale, tra cui quelle ambientali, eliminando le più evidenti asimmetrie, ha introdotto una nuova ipotesi premiale speciale per le contravvenzioni alimentari le cui peculiarità disciplinari fanno apparire alcune scelte legislative in materia di eco-contravvenzioni irragionevoli.

Abstract. In its first few years in force, the environmental extinction procedure has successfully contributed to reducing the application area of eco-offences, but, at the same time, it has manifested some interpretative uncertainties, especially in relation to its range of applicability. However, the very recent Legislative Decree no. 150/2022, although having had the opportunity to resolve them thanks to a very elastic delegation on this point, has increased them. Instead of reorganizing the discipline of the various extinction hypotheses scattered throughout the penal system, including the environmental ones, eliminating the most obvious asymmetries, it has introduced a new special reward hypothesis for food-related offences whose disciplinary peculiarities make certain legislative choices in the field of eco-crimes appear unreasonable.

Parole chiave: Contravvenzioni ambientali, oblazione ambientale, ambito di operatività, riforma Cartabia

Key words: Environmental offences, environmental oblotion, application area, Cartabia reform

(*) Il presente contributo costituisce la rielaborazione, con aggiunta di note, della relazione svolta all'incontro di studi *Sostenibilità e diritto* (sessione di *Diritto penale*), organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura, sede di Castel Capuano, Napoli, 28 ottobre 2022



SOMMARIO: 1. Alle origini della procedura estintiva: cenni – 2. La *ratio*, tra sostanziale e processuale – 3. L'articolata disciplina ed i dubbi di legittimità costituzionale su alcune specificità e sui limiti temporali di retroazione – 3.1. I recenti 'correttivi' del 2022 – 4. L'ambito oggettivo di operatività: l'insolita delimitazione legislativa – 5. I dubbi circa la applicabilità alle contravvenzioni contenute al di fuori del T.U.A. – 5.1. (*Segue ...*) e sul significato di danno o pericolo non cagionato – 6. I problemi relativi alla applicabilità alle contravvenzioni punite con pena detentiva – 7. Gli altri casi controversi: le contravvenzioni estinte irritualmente, in autonomia o dal terzo – 8. La mancata previsione di un limite soggettivo per i recidivi – 9. La non comunicabilità agli enti ai sensi dell'art. 8 d. lgs. n. 231/2001: verso una modifica? – 10. Le attese deluse dalla riforma Cartabia 2022 ed i rafforzati dubbi di irragionevolezza

1. Alle origini della procedura estintiva: cenni

Negli ultimi anni la sequenza reato-pena, un tempo considerata indissolubile, si è infranta e la logica premiale ha iniziato ad incunarsi sempre più diffusamente nelle maglie del diritto penale¹, soprattutto quello 'minore' disseminato nella legislazione complementare e costellato da illeciti secondari di natura contravvenzionale.

Uno dei settori disciplinari che per primi hanno aperto le porte alla previsione di ipotesi di non punibilità *post patratum crimen* incentrate su condotte reintegrative del reo è proprio il diritto penale ambientale².

Ed invero, uno dei tre architravi su cui è stata edificata l'eco-riforma varata con la legge n. 68/2015, unitamente alla più visibile introduzione nel Titolo VI-*bis* della Parte speciale del

1 Il profondo cambiamento del sistema penale e l'amplificazione del numero delle ipotesi di non punibilità in senso stretto è ottimamente descritto da DI MARTINO, *La sequenza infranta. Profili della dissociazione tra reato e pena*, Milano, 1998, *passim*. Sul tema, con specifica attenzione alla premialità legata al comportamento processuale del reo, cfr. RUGA RIVA, *Il premio per la collaborazione processuale*, Milano, 2002, *passim*. L'argomento è sullo sfondo anche del recente lavoro di PALIERO, *Il mercato delle penalità*, Torino, 2021, *passim*.

2 Per una descrizione del peculiare paradigma che connota il diritto penale ambientale, in ragione della valorizzazione delle condotte riparatorie del reo, DI LANDRO, *La funzione ripristinatoria nel diritto penale ambientale. La bonifica ed il ripristino ambientale. Uno studio de iure condito e de iure condendo*, Torino, 2020, *passim*. Evidenzia l'importanza della non punibilità incentrata sul ripristino dello *status quo ante* nella materia ambientale, in ragione della natura contravvenzionale di pericolo astratto di molte fattispecie incriminatrici cfr. GARGANI, *L'incertezza del diritto tra delitti e contravvenzioni ambientali: criticità e prospettive*, in *Il fatto illecito nel diritto amministrativo e nel diritto penale: la garanzia della prevedibilità* (a cura di CENTONZE - MANACORDA), Milano, 2021, pag. 101 ss.



codice penale dei delitti ambientali di evento³ e al rafforzamento della responsabilità degli enti ex d. lgs. n. 231/2001 per i principali reati ambientali⁴, è stato rappresentato proprio dalla forgiatura di uno speciale meccanismo estintivo per le contravvenzioni ambientali tramite il quale assicurare il 'premio' massimo della non punibilità alla condotta postfatto del reo di contenuto positivo-riparativo⁵.

Si è, cioè, giustamente reputato che una tutela effettiva e duratura delle matrici ecologiche non possa essere assicurata unicamente attraverso i tradizionali strumenti repressivi, vale a dire creando nuove figure incriminatrici o inasprendo i compassi sanzionatori di quelle esistenti, ma anche (forse: soprattutto) facendo leva su misure di carattere preventivo, tendenti a stimolare negli enti l'adozione di Modelli di organizzazione e gestione ex art. 6, d. lgs. n. 231/2001 in grado di eliminare/ridurre il rischio di commissione dei reati ambientali, e su procedure estintive finalizzate a ottenere una tutela postuma ed *in extremis* del bene giuridico tutelato.

Sulla scia del diritto penale del lavoro e del successo in quell'ambito riscosso dalla procedura estintiva di cui agli artt. 19 e ss. d. lgs. n. 758/1994 per le contravvenzioni in materia di salute e sicurezza dei lavoratori⁶, ed in considerazione della natura pubblico-collettiva o diffusa anche del bene giuridico ambiente, si è, infatti, deciso di coniare una procedura analoga, ma non del tutto uguale, anche in questo settore penale-complementare.

2. La *ratio*, tra sostanziale e processuale

La *ratio* di tale causa di non punibilità può essere rinvenuta in una pluralità di esigenze.

3 In argomento, si rinvia per tutti a RUGA RIVA, *Diritto penale ambientale*, Torino, 2021, pag. 43 ss.

4 Sul punto specifico sia consentito rinviare a AMARELLI, *I nuovi reati ambientali e la responsabilità degli enti collettivi: una grande aspettativa parzialmente delusa*, in *Cass. Pen.*, n. 1/2016, pag. 405 ss.

5 Per una ricostruzione delle peculiarità disciplinari di questa figura estintiva cfr. POGGI D'ANGELO, *La procedura estintiva ambientale: l'idea dell'inoffensività/non punibilità in ottica riparatoria e deflativa*, in questa rivista, n. 1/2022, pag. 37 ss.; POMES, *Procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali e funzione ripristinatoria del diritto penale*, *ivi*, n. 4/2019, pag. 60 ss.; COTTU, *La prescrizione dei reati ambientali: efficacia, coerenza, ragionevolezza?*, in *Dir. Pen. Contemp. Riv. Trim.*, n. 1/2018, pag. 272 ss.; nonché, sia consentito, il nostro AMARELLI, *Le ipotesi premiali*, in *Reati contro l'ambiente e il territorio* (a cura di PELISSERO), in *Trattato teorico-pratico di diritto penale* (a cura di PALAZZO - PALIERO - PADOVANI), Torino, 2019, pag. 143 ss.

6 AMARELLI, *Le ipotesi estintive delle contravvenzioni in materia di sicurezza del lavoro*, Napoli, 2008.



In primo luogo, affonda le radici sul terreno penale-sostanziale e, segnatamente, nella accennata necessità di tutelare 'fin dove possibile' il bene giuridico ambiente in ragione della sua fondamentale importanza nell'assetto dei valori del nostro ordinamento giuridico, oggi ribadita con la legge costituzionale n. 1/2022 dal suo espresso riconoscimento negli artt. 9 e 41 Cost.⁷.

Inoltre, la nuova procedura pare trovarsi in piena sintonia anche con la moderna concezione della pena di tipo special-preventivo positivo desumibile dall'art. 27, comma 3, Cost. Come tutte le cause di non punibilità di questo genere, infatti, ruotando su comportamenti controffensivi tempestivi dello stesso reo, collima perfettamente con l'idea rieducativa della pena⁸. In presenza di simili situazioni non si avverte la necessità di risocializzare l'autore del reato tramite l'irrogazione della pena, dal momento che il suo tempestivo contegno è chiaramente espressivo di un già avvenuto riallineamento ai valori dell'ordinamento in precedenza violati e, soprattutto, è in grado di offrire una tutela prolungata e rafforzata ai beni giuridici tutelati dalla fattispecie incriminatrice accertata. Anzi, il comportamento reintegratorio consente di raggiungere livelli di tutela ambientale ben più elevati di quanto potrebbe permettere l'inflizione della sanzione comminata edittalmente, dal momento che quest'ultima – considerata la natura contravvenzionale dei reati in questione – è sovente 'ammortizzabile' tramite monetizzazione o, addirittura, eludibile attraverso i vari istituti premiali già esistenti⁹.

Tale fattispecie estintiva soddisfa, inoltre, anche esigenze di general-prevenzione positiva, *i.e.* di orientamento culturale dei consociati, dal momento che in presenza di vicende del genere l'irrogazione della pena non sarebbe condivisa della generalità della collettività, ma percepita come irragionevole ed ingiusta. Detto altrimenti, i consociati non comprenderebbero il senso di una pena inflitta nei confronti di chi abbia già rimosso del tutto qualsiasi potenzialità lesiva del reato formale in precedenza commesso, seguendo puntualmente le indicazioni dell'organo accertatore e versando un importo alle casse dello Stato.

Per di più, appaga le moderne esigenze di proporzionalità/ragionevolezza della pena *ex*

⁷ In argomento, cfr. AMENDOLA, *L'inserimento dell'ambiente in Costituzione non è né inutile, né pericoloso*, in *lexambiente.it*, 4 marzo 2022.

⁸ Per le connessioni con le moderne funzioni della pena sia consentito rinviare al nostro AMARELLI, *Non punibilità e rieducazione*, in *La rieducazione oggi* (a cura di MENGHINI - MATTEVI), Trento, 2022, pag. 115 ss.

⁹ MUSCATIELLO, *L'entropia ambientale. Dal boia (improbabile) all'esattore (incerto)*, in *penalecontemporaneo.it*, 21 ottobre 2016, pag. 5.



art. 3 e 27, comma 3, Cost. che sarebbero altrimenti frustrate nei casi di inflizione delle sanzioni edittalmente comminate, non esprimendo il fatto complessivamente considerato (tenendo, cioè, conto anche delle condotte susseguenti al reato del reo) un disvalore tale da necessitare la reazione punitiva dello Stato. La ragionevolezza/proporzionalità emerge in modo chiaro anche da un giudizio estrinseco, che tenga conto cioè anche della disciplina prevista per fattispecie simili, dal momento che per i più gravi eco-delitti le condotte riparatorie del reo postfatto sono ugualmente apprezzate dall'ordinamento, senza accordare il premio massimo della non punibilità, ma come circostanze attenuanti speciali ai sensi dell'art. 452-*decies* cod. pen.¹⁰.

Infine, un'ipotesi di non punibilità di questo genere è coerente con le istanze di sussidiarietà ed *extrema ratio* secondaria del sistema penale¹¹ che, in attesa di una corposa depenalizzazione primaria legislativa, impongono di concentrare l'intervento dello *ius terribile* sui soli fatti concretamente lesivi in modo significativo di beni giuridici di rango costituzionale, evitando di punire anche i reati oggetto di riparazione tempestiva, sia quando si tratta di reati lesivi di interessi individuali e punibili a querela rimettibile ai sensi della causa estintiva generale di cui all'art. 162-*ter* cod. pen., sia quando si tratta di fattispecie lesive di interessi diffusi come in questo caso. Anzi, osservata in tale angolo prospettico, questa scelta politico-criminale conferma la tendenza già indicata da una parte della dottrina a delineare sul piano di una teoria generale del reato di moderno stampo gradualista un nuovo modello che va ad affiancarsi a quelli già esistenti di reato consumato, tentato, tenue: quello del reato riparato¹².

Ed ovviamente, una procedura estintiva di questo tipo trova anche una piena legittimazione sul terreno processuale, contribuendo a realizzare una significativa deflazione del carico di lavoro dell'autorità giudiziaria in ambito penale-alimentare e, quindi, a soddisfare gli obiettivi di riduzione dei tempi dei processi penali particolarmente cari al legislatore delle ultime riforme.

10 RUGA RIVA, *Diritto penale ambientale*, cit., pag. 303 ss.

11 Sulla sussidiarietà secondaria si rinvia per tutti a DONINI, *Il volto attuale dell'illecito penale. La democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, Milano, 2004, spec. pag. 259 ss.; ID., *Alla ricerca di un disegno*, Padova, 2003, spec. pag. 377 ss.

12 La categoria del reato riparato è tratteggiata da DONINI, *Il delitto riparato. Una disequazione che può trasformare il sistema sanzionatorio*, in *penalecontemporaneo.it*, 18 maggio 2015.



3. L'articolata disciplina ed i dubbi di legittimità costituzionale su alcune specificità disciplinari e sui limiti temporali di retroazione

Più nel dettaglio, con gli artt. 318-*bis* e ss. T.U.A. si è introdotto un procedimento a struttura complessa del tutto simile a quello lavoristico, dove l'estinzione del reato contravvenzionale è subordinata all'adempimento da parte del reo di due condizioni:

- a) il rispetto tempestivo e puntuale delle prescrizioni impartite dall'organo accertatore, al fine di consentire di eliminare la contravvenzione e di ripristinare una situazione in tutto e per tutto conforme alle pretese normative;
- b) il pagamento in via amministrativa di una somma pari ad un quarto massimo dell'ammenda prevista per l'infrazione contestata nei termini indicati¹³.

Nel caso in cui il contravventore non assolva in modo soddisfacente e tempestivo anche solo uno di tali obblighi il processo penale farà regolarmente il suo corso, sempre che non ricorra l'ipotesi particolare descritta dall'art. 318-*septies*, comma 3, T.U.A. per cui, in caso di adempimento tardivo ma congruo, o di adempimento secondo modalità differenti da quelle indicate dall'organo di vigilanza, il contravventore può chiedere di essere ammesso all'oblazione discrezionale di cui all'art. 162-*bis* cod. pen. beneficiando della riduzione dell'importo da pagare.

Senza soffermarsi oltre sulla descrizione della disciplina e dei termini in essa fissati, rinviando altrove per approfondimenti¹⁴, è opportuno rilevare che, di recente, sono sorti dubbi di legittimità costituzionale per una differenza sfavorevole al contravventore contenuta rispetto alla disciplina omologa prevista per le contravvenzioni infortunistiche, segnatamente nella parte in cui l'art. 318-*septies*, comma 3, T.U.A. prevede condizioni più onerose rispetto a quelle contemplate dall'omologa fattispecie oblativa speciale in materia antinfortunistica dall'art. 24, d. lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, per ammettere il reo alla oblazione discrezionale *ex art.* 162-

13 Per una disamina più analitica del funzionamento della procedura in parola si veda POMES, *Procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali e funzione ripristinatoria del diritto penale*, cit., pag. 60 ss.; COTTU, *La prescrizione dei reati ambientali: efficacia, coerenza, ragionevolezza?*, cit., pag. 272 ss.; AMOROSO, *La nuova procedura estintiva dei reati contravvenzionali previsti dal d.lgs. 152/2006. Quali direttive per gli organi accertatori?*, in *penalecontemporaneo.it*, 5 novembre 2015; nonché, sia consentito, il nostro AMARELLI, *Le ipotesi premiali*, cit., pag. 143 ss.

14 Si vedano i lavori citati nella nota precedente.



bis cod. pen., richiedendo il pagamento della metà, piuttosto che di un quarto, del massimo dell'ammenda comminata per la contravvenzione commessa.

La questione, però, è stata dichiarata infondata dalla Corte costituzionale con la sentenza 76/2019, ritenendo che in ragione della differenza dei beni giuridici in gioco, il *tertium comparationis* dedotto non fosse omogeneo e rientrasse nello spazio della discrezionalità legislativa insindacabile da parte della Corte la scelta di prevedere tale aggravio dell'esborso economico per l'estinzione del reato¹⁵.

Infine, si deve rilevare che altri dubbi di legittimità costituzionale sono sorti in ordine alla disciplina intertemporale transitoria recata dal legislatore del 2015, con cui si precludeva la possibilità di applicare il nuovo istituto oblativo speciale ai procedimenti penali in corso, reputandola contrastante con il principio di retroattività *lex mitior* di cui agli artt. 3 Cost. e 117, comma 1, Cost., parametro interposto art. 7 CEDU.

Anche in questo caso, però, la Corte costituzionale con la sentenza n. 238/2020 ha rigettato la questione ritenendo che *“la mancata applicazione [...] ai procedimenti in relazione ai quali sia già stata esercitata l'azione penale alla data di entrata in vigore [...] 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”*¹⁶.

Com'è noto, infatti, il principio di retroazione della legge penale più favorevole, categoria a cui va certamente ascritta la speciale procedura estintiva in parola, non è inderogabile, potendo essere espressamente previste dal legislatore limitazioni alla sua operatività, purché chiaramente ragionevoli e supportate da esigenze evidenti¹⁷.

15 Corte cost. n. 76 del 9/04/2019, 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*.

16 Corte cost. n. 238 del 13/11/2020, in *Riv. It. D.P.P.*, 2021, pag. 265 ss. con nota di 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; nonché in sistemapenale.it*, 16 novembre 2020 con nota di LEO.

17 Da ultimo, in tal senso Corte cost. n. 69 del 29/03/2019.



3.1. I recenti correttivi del 2022

Sul versante della disciplina può, invece, essere più utile dare conto di alcune novità apportate di recente dal legislatore per colmarne le lacune originarie.

All'interno del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito in legge 29 giugno 2022, n. 79, intitolato “*Ulteriori misure urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*”, c.d. “decreto PNRR 2”, il legislatore è intervenuto sullo speciale meccanismo estintivo delle contravvenzioni ambientali¹⁸.

L’art. 26-*bis* del d.l. 36/2022, per un verso, ha fornito importanti precisazioni pratico-operative in merito alle attività di definizione e asseverazione delle prescrizioni ‘riparative’ imposte all’autore del reato ambientale ‘estinguendo’ da parte di un ente specializzato diverso dall’organo di vigilanza che le abbia impartite; per altro verso, ha esplicitato la destinazione che dovrà essere data alle somme versate dall’autore del fatto in sede amministrativa per l’estinzione del reato e per il pagamento dell’ente specializzato che, eventualmente, abbia svolto le attività elencate.

Sotto il primo versante, erano sorte nella prassi non poche difficoltà ed incertezze ogni qual volta la prescrizione fosse stata impartita da soggetti ed enti ‘altri’ rispetto all’organo di vigilanza accertatore, come ad esempio le ARPA territorialmente competenti, nonché ogni qual volta l’attività successiva di asseverazione del loro adempimento fosse stata svolta da tali enti.

La disciplina primigenia non predeterminava né i costi di tali attività, né la necessità del loro pagamento da parte del contravventore in modo ‘cumulativo’ o meno rispetto alla somma dovuta in sede amministrativa per l’estinzione del reato ambientale accertato. Il silenzio legislativo sul punto induceva così a ritenere possibile che, nel pagamento di quest’ultimo importo, fossero inclusi anche i costi generati dallo svolgimento delle menzionate attività.

Rispetto a tale problema, nessun contributo proveniva dalla sostanzialmente identica disciplina prevista per le contravvenzioni antinfortunistiche dall’art. 20 d. lgs. n. 758/1994, dal momento che questa era priva proprio di tale clausola operativa in ragione della differente

¹⁸ In argomento, cfr. AMARELLI, *Il decreto “pnrr 2” e le modifiche (minime) della procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali*, in *sistemapenale.it*, 12 luglio 2022.



natura delle contravvenzioni a cui era connessa e della non necessarietà in quell'ambito di asseverazioni tecniche da parte di soggetti specializzati.

La novella del 2022 risolve espressamente questo problema, inserendo nell'art. 318-ter T.U.A. il nuovo comma 4-bis e, contestualmente, modificando il testo dell'originario comma 2 del successivo art. 318-quater T.U.A.

Nel nuovo comma è stata, infatti, prevista l'onerosità sia dell'attività di asseverazione tecnica fornita dall'ente specializzato competente nella materia cui si riferisce la prescrizione, quando sia diverso dall'organo di vigilanza che l'ha rilasciata; sia dell'attività di redazione della prescrizione previamente rilasciata dall'organo accertatore, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria ai sensi dell'articolo 55 cod. proc. pen., quando si tratti di ente diverso da un corpo od organo riconducibile ad un'amministrazione statale.

Si è poi statuito che gli importi che il contravventore dovrà corrispondere per tali attività dovranno essere determinati con decreto del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge in parola.

Nell'altra disposizione sostituita, invece, si è previsto che tali importi a carico del contravventore si vadano a sommare a quelli dovuti dal reo per l'estinzione del reato. È, infatti, puntualizzato che *“quando risulta l'adempimento della prescrizione, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa, ai fini dell'estinzione del reato, destinata all'entrata del bilancio dello Stato, unitamente alla somma dovuta ai sensi del dell'articolo 318-ter, comma 4-bis”*.

L'utilizzo dell'avverbio unitamente fuga ogni dubbio sul possibile assorbimento di tali costi nelle somme versate in sede amministrativa per finalità estintive, segnando una netta differenza tra importi che sono funzionali ad assicurare un esito premiale-estintivo della procedura e che sono rapportati in scala ridotta ai compassi sanzionatori della specifica contravvenzione ambientale contestata ed importi che, invece, hanno la ben diversa finalità di ristoro delle spese sostenute dagli organi competenti specializzati per lo svolgimento della procedura stessa e che sono commisurati direttamente sulle stesse.

Sotto il secondo versante, invece, era controverso chi dovesse essere il destinatario delle



somme pagate in sede amministrativa dal contravventore, l'erario statale, oppure le ARPA competenti territorialmente allo svolgimento dei controlli ambientali.

In questo caso, sembrava potersi più agevolmente ragionare per analogia con la disciplina contenuta nell'art. 13, comma 6, d. lgs. n. 81/2008, che per le contravvenzioni antinfortunistiche aveva colmato espressamente la lacuna del d. lgs. n. 758/1994 stabilendo che *“l'importo delle somme che l'ASL e l'Ispettorato nazionale del lavoro, in qualità di organo di vigilanza, ammettono a pagare in sede amministrativa ai sensi dell'articolo 21, comma 2, primo periodo, del d.lgs. n. 758/1994, integra rispettivamente, l'apposito capitolo regionale e il bilancio dell'Ispettorato nazionale del lavoro per finanziare l'attività di prevenzione nei luoghi di lavoro svolta dai dipartimenti di prevenzione delle AA.SS.LL e dall'Ispettorato”* e, quindi, individuare nelle ARPA le destinatarie degli importi pagati.

Il nuovo comma 2 dell'art. 318-*quater* T.U.A. fornisce una chiara presa di posizione sul punto, precisando che gli importi pagati per l'estinzione della contravvenzione sono destinati all'entrata in bilancio dello Stato, mentre le somme corrisposte per le attività di asseverazione o redazione delle prescrizioni da parte del soggetto specializzato nella materia sono riscosse dall'ente accertatore e sono destinate al potenziamento delle attività di controllo e verifica ambientale svolte dai predetti organi ed enti.

4. L'ambito oggettivo di operatività: l'insolita delimitazione legislativa

I problemi maggiori, nel diritto vivente, sono sorti in ordine alla portata operativa dell'oblazione ambientale.

Come precisato dalla clausola di sussidiarietà espressa con cui si apre l'art. 318-*bis* T.U.A., la nuova causa estintiva del reato si applica unicamente alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal T.U.A. che non abbiano cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

Il novero dei reati estinguibili è, cioè, individuato con una tecnica descrittiva molto diversa da quella seguita nel modello di riferimento dell'art. 20 d. lgs. n. 758/1994, non



riferendosi in modo chiaro alle contravvenzioni punite con un certo tipo di pena edittale (in quella sede la pena pecuniaria sola o alternativa), ma facendo leva su un doppio parametro:

- c) uno di tipo formale-classificatorio (le sole fattispecie incluse nel testo unico ambiente);
- d) l'altro di tipo contenutistico-sostanziale (i soli reati privi di conseguenze effettive per i beni tutelati).

5. I dubbi circa la applicabilità alle contravvenzioni contenute al di fuori del T.U.A.

Proprio tale opzione, però, si è rivelata meno felice di quella penal-lavoristica, ingenerando non pochi dubbi sulla sua latitudine applicativa.

Innanzitutto, in ragione dell'espresso riferimento alle sole contravvenzioni contenute nel T.U.A., si discute circa la utilizzabilità rispetto alle contravvenzioni ambientali diverse da quelle ivi tassativamente elencate, che, pur descritte altrove, rinviino al T.U.A. per la determinazione della pena. Ad esempio, è controverso se possa applicarsi il meccanismo estintivo di cui agli artt. 318-*bis* e ss. T.U.A. alla contravvenzione di cui all'art. 16 d. lgs. n. 36/2003, in tema di discariche di rifiuti, la cui disciplina sanzionatoria è enunciata *aliunde*, ma è determinata *per relationem* con un rinvio alle fattispecie del T.U.A.

Una risposta negativa risulta poco ragionevole, dal momento che anche per questo tipo di illeciti penali ambientali paiono sussistere le stesse identiche ragioni che legittimano la causa estintiva in esame, ma dovrebbe però passare per una applicazione analogica in *bonam partem*, data la chiarezza della *littera legis*.

Non di meno, la giurisprudenza di settore è orientata in termini opposti, escludendo la possibilità di applicare analogicamente in *bonam partem* l'art. 318-*bis* T.U.A., in quanto tassativamente riferito solo ed esclusivamente alle contravvenzioni caratterizzate dalla peculiare *sedes materiae* del T.U.A.

Da ultimo, un ulteriore appiglio a questo indirizzo ermeneutico più rigoroso è provenuto *ab extrinseco* dalla giurisprudenza delle Sezioni unite e, segnatamente, dalla sentenza del



massimo organo nomofilattico del 2021 che ha escluso l'applicabilità della scriminante di cui all'art. 384 cod. pen. ai conviventi di fatto¹⁹, dal momento che, nella parte argomentativa, si è espressamente affermato che l'analogia *in bonam partem* in materia penale è ammessa solo rispetto alle cause di esclusione di antigiuridicità e della colpevolezza, ma non anche rispetto alle cause di esclusione della punibilità, in quanto norme strettamente penali e non generali o ispirate a principi generali.

Siccome per espressa definizione legislativa l'ipotesi di non punibilità ambientale appartiene a questo *genus*, avendo la veste giuridica della causa estintiva del reato, si desume che non possa essere estesa a casi ulteriori rispetto a quelli elencati, pena una violazione della regola generale del divieto di analogia delle leggi penali, anche in *bonam partem*, enunciato dall'art. 14 delle preleggi e costituzionalizzato implicitamente dall'art. 25, comma 2, Cost.

Tuttavia, l'evidente ed immotivata disparità di trattamento che si viene a creare tra contravvenzioni dal carattere e disvalore sostanzialmente identico e connotate dalla *eadem ratio* fa sorgere più di un dubbio di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 3 Cost. rispetto all'attuale primo parametro definitorio dell'ambito di operatività della procedura estintiva ambientale e porta ad auspicare un intervento del legislatore.

Ad amplificare ulteriormente la irragionevolezza di questo limite di carattere sistematico-classificatorio, legato alla ubicazione topografica della contravvenzione ambientale, contribuisce anche il raffronto con la disciplina recata per tutte le altre procedure estintive in settori affini del diritto penale complementare (lavoristico, alimentare e delle radiazioni ionizzanti), dal momento che in nessuna di queste sono previsti sbarramenti analoghi.

5.1. (Segue ...) e sul significato di danno o pericolo non cagionato

Alimenta ancora maggiori dubbi interpretativi il secondo parametro legislativo

19 Cass. Sez. U n. 10381 del 26/11/2020 (dep. 2021), Fialova, RV 280574, in *sistemapenale.it*, 22 marzo 2021 con nota di PALAZZO, *Conviventi more uxorio e analogia in bonam partem: prima lettura di una sentenza "giusta" più che ardita*. In argomento, si veda FIORE, *Non aspettare più Godot. Il problema dell'applicazione analogica delle scusanti e il nuovo protagonismo delle Sezioni unite*, in *archiviopenale.it*, 19 maggio 2021.



impiegato nell'art. 318-*bis* T.U.A. per definire il novero dei reati estinguibili, vale a dire quello contenutistico-sostanziale della mancata causazione di un danno o pericolo per i beni giuridici tutelati che, probabilmente, si ispira a quello introdotto in materia antinfortunistica nell'art. 302 d. lgs. n. 81/2008, per la seconda speciale causa estintiva ivi prevista per le contravvenzioni più gravi punite con il solo arresto.

Ed invero, se *prima facie* questo ha il merito di evitare preclusioni applicative incentrate su presunzioni generali ed astratte del legislatore legate alla *species* o al *quantum* di pena comminata, ad una più accorta osservazione finisce con il sollevare problemi applicativi, attribuendo spazi di discrezionalità valutativa amplissimi tanto al potere giudiziario, quanto, prima ancora, all'organo accertatore tenuto ad attivare la procedura, con potenziali rischi di disomogeneità applicativa da parte di quest'ultimo e di trattamento diseguale di situazioni identiche²⁰.

L'ampiezza del margine valutativo di quest'ultimo è ulteriormente acuita dalla disciplina leggermente contraddittoria prevista nel successivo art. 318-*ter*, comma 3, T.U.A., in forza della quale è previsto che “*con la prescrizione l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose*”.

Se, infatti, dal combinato disposto delle due norme si desume che la procedura non si applica nei casi di causazione del pericolo e si applica per far cessare le situazioni di pericolo, è chiaro come nella prassi si finisca con il rimettere al potere discrezionale del singolo soggetto accertatore il potere di disambiguare il messaggio legislativo e, quindi, in concreto di stabilire se attivarla o meno, rischiando, tra le altre cose, di infrangere indirettamente anche il principio della obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost.

Forse, una interpretazione sistematica dovrebbe portare a concludere che la procedura possa essere applicata alle contravvenzioni in cui si è creato un pericolo solo potenziale e remoto per l'ambiente, mentre non possa operare per quelle in cui si è generato un pericolo concreto ed imminente.

In ogni caso, per evitare di delegare poteri incidenti sull'esercizio dell'azione penale e, potenzialmente della potestà punitiva, ad un soggetto estraneo al potere giudiziario, e, quindi, di

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



de-giurisdizionalizzare la gestione di questo utilissimo istituto premiale, il pubblico ministero, ed eventualmente anche il GIP, dovrebbero esercitare una accorta sorveglianza sulla esistenza o meno dei requisiti di ammissione/esclusione alla procedura.

Inoltre, si deve rilevare che la vaghezza di questo secondo parametro normativo ha fatto sorgere anche dubbi se, ai fini dell'apprezzamento del mancato danno o pericolo, si debba tener conto della struttura formale della fattispecie incriminatrice nella sua dimensione generale ed astratta, oppure si debba fare leva su una verifica in concreto delle conseguenze effettivamente già prodotte dalla condotta incriminata.

Dal tenore letterale della fattispecie, così come dalla sua interpretazione in chiave teleologicamente orientata, cioè, guardando agli scopi di tutela verso cui è protesa, sembra potersi ritenere prevalente la seconda opzione, risultando dunque applicabile il meccanismo estintivo ambientale nei confronti di quelle contravvenzioni che, al di là della conformazione del tipo criminoso astratto, non abbiano effettivamente arrecato ancora un danno o pericolo concreto all'ecosistema.

L'entità del beneficio premiale, infatti, si concilia unicamente con quelle condotte penalmente rilevanti di disvalore secondario rispetto alle quali le condotte postfatto hanno la capacità di incidere positivamente, rimuovendo i pericoli per l'ambiente innescati dalla precedente condotta contravvenzionale²¹. Tale lettura è imposta dal principio di offensività nella sua seconda accezione c.d. in concreto, di recente valorizzata dalla Corte costituzionale²² e dalla giurisprudenza di legittimità²³, in forza del quale nelle fattispecie di pericolo astratto fondate su presunzioni legislative ragionevoli è possibile escludere la responsabilità dell'autore del fatto se manchi in concreto qualsivoglia potenzialità lesiva della condotta tenuta.

Proprio per tale ragione, però, risulta forse eccessivamente restrittiva la scelta di circoscrivere l'applicabilità della procedura estintiva alle sole contravvenzioni che non abbiano già causato un danno o pericolo concreto ed attuale all'ambiente, dal momento che ben potrebbero verificarsi ipotesi di contravvenzioni ambientali che abbiano causato un danno o un

21 In tal senso, a favore di una verifica in concreto dell'inoffensività del reato, si veda il più approfondito ragionamento di POGGI D'ANGELO, *La procedura estintiva ambientale*, cit., pag. 41 ss.

22 Corte cost. n. 141 del 7/06/2019, in *sistemapenale.it*, 23 dicembre 2019 con nota di LEO.

23 Cass. Sez. U, n. 12348 del 19/12/2019 (dep. 2020), Caruso, 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*.



pericolo concreto che sia, però, agevolmente eliminabile.

Sembrerebbe più opportuno pensare ad un ritocco del catalogo dei reati ambientali estinguibili sulla falsariga della recentissima scelta fatta con l'art. 70, d. lgs. n. 150/2022 per delineare quello omologo coniato per i reati alimentari, prevedendo l'accesso alla procedura premiale in parola alle contravvenzioni che abbiano prodotto un danno o un pericolo eliminabile agevolmente e tempestivamente.

Ad oggi, *de iure condito*, utili indicazioni sulla portata applicativa della procedura premiale ambientale sono rinvenibili in un recente documento del 2021 del S.N.P.A. (Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente), elaborato alla luce delle indicazioni contenute nelle linee guida di molte Procure²⁴.

Cercando di equo-contemperare i diversi interessi in gioco, la tutela dell'ambiente ed i diritti del reo, si è approdati alla conclusione che la procedura possa applicarsi quando sia possibile ripristinare in tempi ragionevoli lo stato antecedente alla commissione del reato.

Diversamente, la procedura non risulterà applicabile laddove:

- 1) gli effetti pregiudizievoli siano irreversibili o difficilmente reversibili;
- 2) i processi di rimozione degli effetti siano complessi e richiedano tempi lunghi (v. laddove sia necessario un procedimento amministrativo di bonifica dei siti inquinati);
- 3) non sia possibile ottenere il ripristino della situazione "*quo ante*".

Ciò implica che, ad esempio, nel caso della contravvenzione di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti di cui all'art. 256, comma 2, T.U.A. si possa applicare la procedura solo se non ci sia stato percolamento e sia, quindi, agevolmente possibile in tempi limitati rimuovere gli effetti della condotta tenuta.

Stesso discorso vale, ad esempio, per le emissioni in atmosfera oltre i limiti di legge di cui all'art. 269, comma 2, T.U.A. o di superamento dei limiti imposti dall'AIA, ex art. 29-*quattordecies*, comma 3, T.U.A., dove l'accesso all'itinerario estintivo è consentito solo quando le condotte tenute non abbiano prodotto danni significativi per l'ambiente e si possa impartire prescrizioni tecniche utili ad evitare nuovi casi.

²⁴ Linee guida SNPA per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali, ex parte VI-bi d.lgs. n. 152/2006. Aggiornamento 2021, in *snpambiente.it*.



6. I problemi relativi alla applicabilità alle contravvenzioni punite con pena detentiva

Tuttavia, nel silenzio della legge, le maggiori titubanze interpretative circa l'ambito oggettivo di operatività dell'art. 318-*bis* T.U.A. riguardano le contravvenzioni punite con la pena detentiva dell'arresto alternativa, congiunta o esclusiva oltre che quelle punite con la pena pecuniaria.

Di base, si tende a considerare che le contravvenzioni punite con pena alternativa possano rientrare nell'ambito di operatività della procedura estintiva in forza di una lettura in combinato disposto degli artt. 318-*quater* e 319-*septies* T.U.A. Queste due norme, infatti, riconoscendo all'adempimento tardivo delle prescrizioni valore ai sensi dell'art. 162-*bis* cod. pen., consentono l'applicazione di una causa estintiva valevole anche per le contravvenzioni punite con pena alternativa. Se allora in caso di adempimento tardivo si può estinguere una contravvenzione ambientale di questo genere, chiaramente significa che rispetto ad essa può operare la procedura più favorevole in caso di adempimento tempestivo.

Decisamente più controversa è la possibilità di far rientrare nel novero dei reati estinguibili anche le contravvenzioni punite con pena detentiva congiunta o esclusiva, difettando una base normativa come quella appena descritta ed una corrispondente a quella recata in materia lavoristica nell'art. 20 d. lgs. n. 758/1994 e nell'art. 301 d. lgs. n. 81/2008, dove si fa espresso riferimento ai reati puniti con l'ammenda anche alternativa con l'arresto.

Teoricamente, in difetto di preclusione normativa esplicita ed invocando il canone ermeneutico dell'*ubi lex voluit dixit ubi noluit tacuit* in tal senso dovrebbe valere solo il limite sostanziale precedentemente indicato e, quindi, qualunque sia la contravvenzione, si dovrebbe poter applicare la procedura estintiva qualora non sia stato causato già un danno o un pericolo concreto²⁵.

Tuttavia, nella prassi, si tende a propendere per la soluzione opposta, ragionando per analogia con gli artt. 162 e 162-*bis* cod. pen. dove è prevista l'estinguibilità esclusivamente di

25 MUSCATIELLO, *L'entropia ambientale*, cit., pag. 18 ss.



contravvenzioni punite con ammenda o con pena alternativa, nonché invocando il principio di legalità, dal momento che, accedendo alla tesi estensiva, lo si violerebbe consentendo di convertire (in assenza di indicazioni normative esplicite) il tipo di pena legale da detentiva in pecuniaria, a sua volta derubricabile poi in sanzione amministrativa. Sarebbe in tale ultimo senso dirimente il mancato richiamo nell'art. 318-*bis* T.U.A. dell'art. 135 cod. pen. che fissa i criteri di conversione della pena detentiva in pecuniaria; difettando questo, verrebbe infatti automaticamente esclusa l'applicazione ai reati puniti con l'arresto, non essendo previsto un modo per calcolare il ragguglio.

Inoltre, lo stesso art. 318-*bis* T.U.A. nella parte in cui descrive la disciplina della procedura fa riferimento, in caso di ottemperamento alle prescrizioni impartite, alla ammissione del contravventore al pagamento in misura ridotta della sanzione pecuniaria comminata, lasciando così implicitamente intendere che questa procedura operi unicamente rispetto alle contravvenzioni punite con questa tipologia di pena²⁶.

Sul punto, dopo diversi sforzi auto-normativi di numerose procure territoriali, è intervenuta una importante presa di posizione in un protocollo del 2016 stipulato in ambito regionale su impulso della Corte d'Appello di Bologna e di comune intesa con gli organi ispettivi e le procure della regione emiliana, in cui si è affermato che *“la procedura di estinzione possa applicarsi alle sole contravvenzioni punite con pena pecuniaria (ammenda) o alternativa (arresto o ammenda), restandone escluse le fattispecie sanzionate con sola pena detentiva (arresto) o con pena congiunta (arresto e ammenda)”*. Si è ancora osservato che, comunque, anche in caso di applicazione del criterio generale di conversione previsto nel citato art. 135 cod. pen. ‘un giorno di arresto/250 € di ammenda’, la procedura si applicherebbe molto difficilmente a queste contravvenzioni presentando massimi edittali pecuniari anche molto elevati. Basti pensare, ad esempio, che vi sono contravvenzioni punite con l'arresto fino a tre anni, come l'art. 137, comma 11, d.lgs. 152/2006, per le quali la procedura estintiva sarebbe accessibile al contravventore all'esito del suddetto ragguglio pagando una somma poco

26 AMOROSO, *La nuova procedura*, cit., pag. 5; FIMIANI, *Limiti applicativi del sistema estintivo delle contravvenzioni ambientali tramite prescrizioni (titolo VI bis TUA)*, in questa rivista, n. 4/2019, pag. 22 ss.; SCARCELLA, *L'istituto della prescrizione amministrativa e la sua applicabilità ai reati commessi dall'ente*, in *Resp. amm. società e enti*, n. 3/2016, pag. 24 ss.



verosimile pari a 68.437 €²⁷.

Inoltre, si è aggiunto, se pacificamente l'art. 318-bis T.U.A. non viene mai applicato dalla giurisprudenza e dagli organi accertatori prima ancora alle contravvenzioni punite con il solo arresto, non ritenendo possibile la conversione finale in sanzione amministrativa pecuniaria, a maggior ragione non dovrebbe applicarsi per quelle figure contravvenzionali più gravi punite con pena congiunta. Risulterebbe del tutto irragionevole ammettere ad un beneficio sanzionatorio l'autore di un reato più grave ed escludere dallo stesso l'autore di uno meno grave²⁸.

Ma soprattutto conferme di tale orientamento sono provenute anche dall'“Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale” (ISPRA) il cui Consiglio federale, in data 29 novembre 2016, ha approvato un apposito documento di “*Indirizzi per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex parte VI-bis D.Lgs. 152/2006*” e, da ultimo dallo SNPA con le menzionate Linee guida 2021.

Senza tralasciare che tale interpretazione ha trovato l'avallo anche della giurisprudenza, come conferma una recente per quanto isolata decisione di merito, in cui con argomentazioni pressoché coincidenti è stata abbracciata la soluzione restrittiva²⁹.

Ciò non di meno, in dottrina si è segnalato come una simile opzione ermeneutica di segno restrittivo costituisca una interpretazione *contra legem in malam partem*, ostacolando l'applicazione della procedura alla contravvenzione, ad esempio, di “attività di gestione di rifiuti non autorizzata” prevista dall'art. 256, comma 2, lett. b), d. lgs. n. 152/2006, che, com'è noto, è sanzionata con la pena dell'arresto e dell'ammenda e che potrebbe in molti casi essere oggetto di estinzione con condotte riparatorie. A sostegno di tale opposto indirizzo si adduce l'inconferenza del mancato richiamo nell'art. 318-bis T.U.A. dell'art. 135 cod. pen., dal momento che questa disposizione, avendo portata generale, può trovare applicazione anche se non espressamente richiamata, nonché del parallelismo con la speciale disciplina lavoristica di cui all'art. 20 d. lgs. n. 758/1994, poiché come ha di recente affermato anche la Corte

27 Il testo del protocollo è pubblicato in *lexambiente.it*, 14 giugno 2016.

28 Sul punto, per una ricostruzione più dettagliata della Circolare in parola, si rinvia a MELCHIONDA, *La procedura di sanatoria dei reati ambientali: limiti legali e correzioni interpretative in malam partem*, in *questa rivista*, n. 1/2021, pag. 8 ss.

29 Trib. Ferrara n. 1710 del 13/11/2019, inedita, richiamata dal lavoro precedentemente citato di MELCHIONDA.



costituzionale nella sentenza n. 76/2019 tra i due ambiti disciplinari esistono sensibili differenze tali da legittimare talune difformità di disciplina³⁰.

Ad adiuvandum, a sostegno della soluzione estensiva, si può rilevare che queste contravvenzioni punite con pena esclusiva o congiunta dell'arresto potrebbero ugualmente non essere punite, ma ai sensi della particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. che, però, notoriamente, non implica una condotta resipiscente del reo di carattere reintegrativo dell'offesa, né tanto meno il versamento di una somma a vantaggio delle casse dello Stato, oltre a non produrre neanche gli stessi immediati effetti deflativi sul versante processuale, dal momento che il proscioglimento ai sensi dell'art. 131-*bis* cod. pen. implica comunque lo svolgimento di non poche attività giurisdizionali³¹.

7. Gli altri casi controversi: le contravvenzioni esaurite, estinte irritualmente, in autonomia o dal terzo

Sul versante dell'ambito di incidenza della speciale procedura estintiva sorgono dubbi anche rispetto alle contravvenzioni c.d. a condotta esaurita – *i.e.* quelle prive di conseguenze dannose o pericolose per cui risulti inutile o impossibile impartire prescrizioni al contravventore – per le quali, ad esempio, l'omologo meccanismo previsto per le contravvenzioni antinfortunistiche *ex art.* 15, comma 3, d. lgs. n. 124/2004, ammette la applicazione.

Di recente la Cass., Sez. III ha fornito risposta affermativa sul punto, sostenendo che la procedura di “regolarizzazione ambientale” si applica anche alle condotte esaurite, come tali dovendosi intendere tutte le condotte prive di conseguenze dannose o pericolose per cui risulti inutile o impossibile impartire prescrizioni al contravventore.³²

Ciò implica che la procedura si potrebbe attivare anche rispetto alla contravvenzione dell'abbandono di rifiuti, trattandosi in questo caso di reato istantaneo ad effetti permanenti, ma

30 MELCHIONDA, *La procedura di sanatoria dei reati ambientali*, cit., pag. 11 ss.

31 La maggiore utilità politico-criminale della oblazione speciale ambientale rispetto all'art. 131-*bis* c.p. è evidenziata da POGGI D'ANGELO, *La procedura estintiva ambientale*, cit.,

32 Cass. Sez. 3 n. 36405 del 18/04/2019.



non anche a reati istantanei produttivi di effetti non eliminabili.

Una medesima soluzione estensiva è stata data anche all'altro dubbio sorto in materia, vale a dire quello relativo alla estinguibilità dei reati nelle ipotesi in cui il reo, in assenza di prescrizioni o in presenza di prescrizioni irrituali, abbia autonomamente proceduto alla regolarizzazione della contravvenzione.

Ed, infatti, non essendoci differenze di disciplina sullo specifico punto, ben potrebbe estendersi senza problemi il principio di diritto contenuto nella sentenza interpretativa di rigetto Corte cost., n. 19/1998, relativa all'art. 24, comma 1, d. lgs. n. 758/1994 e, quindi, alle contravvenzioni antinfortunistiche.

A tale approdo è addivenuta di recente la giurisprudenza di legittimità, sostenendo che tale disciplina debba trovare applicazione anche nelle *“ipotesi in cui il trasgressore abbia autonomamente provveduto, precedentemente all'emanazione della prescrizione, all'adempimento degli obblighi di legge sanzionati”*³³.

Analoga conclusione, poi, è stata condivisa anche nelle citate Linee Guida del 2021 del SNPA in cui si è affermato che è *“univoco l'indirizzo di considerare la procedura applicabile sia ai casi in cui il trasgressore abbia provveduto autonomamente a regolarizzare la situazione senza attendere la prescrizione dell'organo di vigilanza (c.d. prescrizione 'ora per allora'), sia ai reati a condotta esaurita, ovvero sia reati a condotta istantanea, già consumatisi nel tempo. In queste ipotesi, si considera possibile ammettere il trasgressore direttamente al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria, senza impartire alcuna prescrizione”* (2.2.4).

Infine, sembra che un esito identico potrebbe essere raggiunto anche per l'ultima ipotesi controversa, quella del ripristino attuato grazie ad una condotta di un soggetto diverso dal reo, dal momento che in questa procedura, nell'ottica del legislatore, il dato che sembra nettamente prevalente è la effettiva e tempestiva eliminazione del pericolo, non il pentimento del reo. Anche rispetto a tale situazione, un aiuto potrebbe provenire ancora una volta dall'attiguo ambito delle contravvenzioni lavoristiche, in cui la giurisprudenza di legittimità si è orientata nel senso di ritenere che *“l'adempimento alle prescrizioni impartite dall'organo di vigilanza e il pagamento della sanzione amministrativa effettuato [...] dal legale rappresentante della società riverberano l'effetto estintivo anche a favore del contravventore amministratore in carica*

33 Cass. Sez. 3 n. 36405 del 18/04/2019.



all'epoca dell'accertamento". L'effetto estintivo consegue in quanto il raggiungimento del risultato dell'eliminazione dell'illecito tramite la doppia pretesa amministrativa (adempimento della prescrizione e pagamento della sanzione pecuniaria) seppur non eseguite dal trasgressore o da tutti i trasgressori, fa venire meno "*l'interesse dello Stato ad esercitare la pretesa punitiva*"³⁴.

8. La mancata previsione di un limite soggettivo per i recidivi

C'è poi un ultimo profilo non del tutto convincente nella descrizione delle fattispecie ambientali estinguibili secondo le cadenze descritte dagli artt. 318-*bis* e ss. T.U.A.: la mancata previsione di un complementare limite soggettivo di applicazione (a differenza di quanto comunemente previsto per altri istituti premiali analoghi, come l'art. 162-*bis*, comma 3, cod. pen.), incentrato sulla abitualità o recidiva del reo contravventore.

Aspetto questo che rischia di rendere utilizzabile, in via teorica, il meccanismo estintivo anche nei confronti di contravventori abitualmente recidivi, generando così esiti poco ragionevoli e sproporzionati in *bonam partem* a favore del reo.

Ed infatti, stando alla lettera della legge, l'organo accertatore, una volta riscontrata una contravvenzione ambientale di quelle di cui all'art. 318-*bis* T.U.A., sarebbe obbligato ad impartire la prescrizione al reo anche quando abbia constatato che questa non rappresenti un episodio isolato, ma costituisca l'ennesimo frutto di una ben precisa e deliberata strategia aziendale in ambito ambientale.

Onde evitare di vanificare del tutto la funzione general-preventiva positiva delle norme incriminatrici in materia ambientale e di accordare benefici premiali sovradimensionati al reo, non sarebbe infondato in una prospettiva *de iure condendo* auspicare l'introduzione di uno sbarramento di tipo soggettivo simile a quello previsto dall'art. 162-*bis*, comma 3, cod. pen.

34 Cass. Sez. 3 n. 29238 del 17/02/2017, RV 270148.



9. La non comunicabilità agli enti ai sensi dell'art. 8 d. lgs. n. 231/2001: verso una modifica?

Infine, uno dei punti oggi più controversi è la estensibilità o meno degli effetti estintivi irradiati dalla procedura in parola al reato ambientale anche agli enti nel cui interesse o vantaggio quest'ultimo è stato commesso, dal momento che, dopo la riforma a due tempi del 2009 e del 2015, sono contenuti nel catalogo dei reati-presupposto del d. lgs. n. 231/2001, all'art. 25-*undecies*, non solo i nuovi eco-delitti più gravi, ma anche la maggior parte delle contravvenzioni.

Com'è noto, attenendosi al dato letterale dell'art. 8 d. lgs. n. 231/01, che afferma il principio dell'autonomia della responsabilità dell'ente e prevede che in caso di estinzione del reato il procedimento prosegua esclusivamente nei suoi confronti, l'estinzione del reato ambientale presupposto non rifletterebbe effetti su quello autonomo ma connesso dell'ente³⁵.

La soluzione desta non poche perplessità perché sovente (*recte*: quasi sempre) gli oneri della procedura, anche economici, sono sostenuti proprio dall'ente nel cui interesse è stato realizzato il reato e, dunque, appare davvero poco ragionevole non estendergli gli effetti premiali³⁶.

Anche su tale fronte sarebbe auspicabile un intervento legislativo esplicito, anche perché il principio di autonomia della responsabilità dell'ente preclude oggi la comunicabilità in qualsiasi modo di altre cause estintive di nuovo conio in assenza di una espressa disciplina legislativa, come ad esempio la particolare tenuità del fatto di cui all'art. 131-*bis* cod. pen. o la speciale causa di non punibilità per i delitti tributari introdotta nel 2015 all'art. 13 d. lgs. 10 marzo 2000, n. 74.

35 PELISSERO, *Il principio di autonomia della responsabilità dell'ente*, in *Responsabilità da reato degli enti* (a cura di LATTANZI - SEVERINO), vol. I, Torino, 2020, pag. 158 ss.

36 POGGI D'ANGELO, *La procedura estintiva ambientale*, cit., pag. 54 ss.; MAZZACUVA, *L'ente premiato. Il diritto punitivo nell'era delle negoziazioni: l'esperienza angloamericana e le prospettive di riforma*, Torino, 2020, pag. 259 ss.



10. Le attese deluse dalla riforma Cartabia 2022 ed i rafforzati dubbi di irragionevolezza

Le attese di una novella legislativa volta a limare alcune criticità della attuale disciplina estintiva ambientale sono state, però, disattese dalla recentissima riforma Cartabia.

Ed infatti, pur contemplando l'art. 23, l. n. 134/2021, una delega amplissima per l'introduzione di una procedura estintiva delle contravvenzioni che abbiano cagionato un danno o un pericolo eliminabili da parte del reo con condotte riparatorie, il legislatore delegato ha discrezionalmente deciso di esercitarla in maniera molto circoscritta e ridotta.

Omettendo di fare quello che una formula così aperta sembrava consentire, vale a dire un riordino complessivo di tutte le procedure estintive esistenti con una *reductio ad unitatem* in una sola disciplina generale valevole per tutte, ha amplificato le asimmetrie già createsi tra i vari ambiti del penale complementare e ne ha introdotte di nuove.

L'art. 70, d. lgs. n. 150/2022, infatti, intervenendo sugli art. 12-ter ss. d. lgs. n. 283/1962, ha creato una nuova ipotesi estintiva speciale per le contravvenzioni alimentari con significative varianti disciplinari, in alcuni casi giustificabili secondo la metrica già usata dalla Consulta con la citata sentenza n. 76/2019 in ragione delle differenze esistenti tra i vari comparti penalistici e tra i diversi beni giuridici in gioco, in altri, invece, poco ragionevoli, in quanto connesse ad esigenze di celerità processuale e di non discriminazione sanzionatoria che sono comuni a tutti i settori e non afferenti a peculiarità del penale alimentare³⁷.

All'esito del raffronto tra l'oblazione ambientale e la neo-introdotta oblazione alimentare al momento congelata dal d.l. n. 162/2022 ed in attesa di entrare in vigore il 30 dicembre 2022, è dunque probabile che i termini decisamente più lunghi oggi previsti per lo svolgimento della prima, gli importi più onerosi da versare per il suo completamento e, soprattutto, la mancata previsione della possibilità di consentire la prestazione del lavoro di pubblica utilità in luogo del versamento di una somma proporzionata al massimo dell'ammenda, portino a sollevare questioni di legittimità costituzionale per manifesta irragionevolezza, deducendo un contrasto insanabile con l'art. 3 Cost.

³⁷ In argomento cfr. NATALINI, *Contravvenzioni alimentari: estinte dopo adempimento prescrizioni*, in *Guida al diritto*, n. 45/2022, pag. 85 ss.



Detto altrimenti, se alcune divergenze disciplinari potranno essere giustificate sulla base di valutazioni politico-criminali insindacabili del legislatore legate al tipo di illeciti presi in considerazione ed ai beni giuridici tutelati, come ad esempio quella di estendere il raggio d'azione a tutte le contravvenzioni alimentari punite con pena pecuniaria, anche alternativa e congiunta, oppure quella di prevedere una minore onerosità economica per il contravventore, ammettendolo al pagamento di un sesto del massimo dell'ammenda comminata e non di un quarto o della metà, altre appaiono del tutto immotivate perché dettate solo ed esclusivamente da ragioni di celerità e deflazione processuale o di rimozione di discriminazioni, ragioni cioè che sono oggettive e trasversali e non valide solo per le contravvenzioni alimentari.

Come potrà non porre dubbi di legittimità costituzionale sul piano della ragionevolezza la scelta di consentire per i soli agro-reati minori il completamento della procedura estintiva, in caso di indisponibilità economica del reo, tramite il lavoro di pubblica utilità, invece che tramite il pagamento di un importo decurtato della sanzione pecuniaria edittale?

Tale scelta risponde chiaramente ad esigenze comuni e condivise anche dagli altri ambiti del diritto penale complementare che conoscono analoghe procedure estintive, mirando ad evitare discriminazioni in ragione delle capacità economiche del reo e a consentire a tutti di poter estinguere anticipatamente il reato se ottemperanti alle prescrizioni impartite.

Concludendo: l'oblazione ambientale ha dato buona prova delle sue potenzialità deflative, anche se alcuni punti della sua disciplina meriterebbero di essere rivisti per diradare i non pochi dubbi interpretativi che aleggiavano circa la sua latitudine applicativa ed eliminare le rilevanti asimmetrie venutesi a creare con le altre procedure estintive contemplate in diversi ambiti ordinamentali, anche a causa della recentissima riforma Cartabia.

Anzi, le perplessità maggiori riguardano proprio quest'ultima, dal momento che il d. lgs. n. 150/2022, pur avendo avuto la possibilità di razionalizzare l'intera materia delle oblazioni speciali *extra codicem*³⁸, non solo non la ha colta rinunciando ad unificarne o armonizzarne la disciplina, ma ha addirittura contribuito a complicarla ulteriormente, introducendo, come si è

38 Sulla legge delega e sull'ampiezza delle indicazioni da essa fornite all'Esecutivo in materia di procedure estintive delle contravvenzioni cfr. *Relazione illustrativa*, in *G.U., Serie Generale n. 245 - Suppl. Straordinario n. 5*, 19 ottobre 2022, pag. 354, dove si motiva la limitazione alla materia alimentare della sua concretizzazione in ragione della locuzione contenuta nell'art. 23 l. n. 134/2021 riferita alle contravvenzioni che abbiano cagionato un danno o pericolo eliminabili, mentre l'oblazione ambientale si riferisce a quelle che non li abbiano ancora prodotti.



LEXAMBIENTE
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente
Fasc. 4/2022

visto, nuovi fattori di disallineamento di difficile compatibilità costituzionale, in quanto svincolati da specifiche esigenze di tutela di un determinato bene giuridico.



**GLI OBBLIGHI DI BONIFICA E DI RIPRISTINO AMBIENTALE. I SOGGETTI E LE
RESPONSABILITÀ OMISSIVE (*)**

**THE OBLIGATIONS OF ENVIRONMENTAL REMEDIATION. THE SUBJECTS AND
THE LIABILITIES FOR FAILURE TO REMEDIATE**

di Andrea DI LANDRO

Abstract. Il contributo affronta, in via preliminare, alcune questioni, di natura definitoria, relativamente alle nozioni di bonifica e ripristino ambientale. Viene trattata, successivamente, la problematica di quali siano i soggetti su cui gravano gli obblighi di bonifica e ripristino penalmente rilevanti; dedicando attenzione anche al tema della possibile insolvibilità dell'obbligato. Si analizzano poi i problemi legati all'inadempimento degli obblighi di bonifica e di ripristino ambientale da parte dell'autore dell'inquinamento o all'impossibilità di individuare tale soggetto; le questioni relative agli enti; alla successione di soggetti in contesti inosservanti ed all'ipotesi del fallimento; il ruolo degli altri soggetti privati potenzialmente interessati all'area, e della p.a. Viene quindi discusso il ruolo del proprietario o del gestore del sito, non responsabili della contaminazione; si cerca di tracciare il confine tra attività di prevenzione e attività di ripristino; e di rispondere alla domanda se l'inosservanza degli obblighi d'intervento preventivo sia sanzionata penalmente.

Abstract. The paper addresses, on a preliminary basis, some issues about the definitions of environmental reclamation and remediation. It then discusses which subjects are burdened with the criminally relevant obligations of environmental remediation; devoting attention also to the issue of the possible insolvency of the binded subjects. The problems connected to the polluter's failure to remediate or the impossibility of identifying the polluter are then analysed; and subsequently, the questions regarding entities; the succession of subjects in non-compliant contexts and the hypothesis of bankruptcy; the role of other private subjects potentially interested in the land, and of the public administration. The role of the owner or manager of the site, who is not responsible for the contamination, is then discussed; an attempt is made to draw the line between prevention and remediation activities; and to answer the question of whether non-compliance with the obligations of preventive intervention is criminally sanctioned in Italian law.

Parole chiave: Bonifica, ripristino, soggetti obbligati alla bonifica ed al ripristino, proprietario o gestore del sito non responsabile della contaminazione, prevenzione del danno ambientale

Key words: Remediation, subjects obliged to remediation, owner or operator of the site not responsible for contamination, prevention of environmental damage



(*) Il presente contributo costituisce la rielaborazione, con aggiunta di note, della relazione svolta all'incontro di studi *Sostenibilità e diritto* (sessione di *Diritto penale*), organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura, sede di Castel Capuano, Napoli, 28 ottobre 2022

SOMMARIO: 1. Prime questioni, di natura definitoria. – 2. Su quali soggetti gravano gli obblighi di bonifica e ripristino penalmente rilevanti? La questione dell'insolvibilità dell'obbligato. – 3. Inadempimento dell'autore dell'inquinamento o impossibilità di individuare tale soggetto; la problematica degli enti; la successione in contesti inosservanti e l'ipotesi del fallimento; il ruolo degli altri soggetti privati potenzialmente interessati all'area, e della p.a. – 4. In particolare, il ruolo del proprietario o del gestore del sito, non responsabili della contaminazione. La distinzione tra attività di prevenzione e attività di ripristino. L'inosservanza degli obblighi d'intervento preventivo è sanzionata penalmente?

Prime questioni, di natura definitoria.

Alcuni dei concetti utilizzati dal legislatore in campo ambientale non appaiono di univoca lettura. Cominciando da quello che sembra generare meno difficoltà, «bonifica», la sua definizione è data dall'art. 240, co. 1, lett. p), TUA¹: «l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle sostanze inquinanti presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)²».

La definizione di «ripristino», nel codice dell'ambiente, è invece duplice.

– La prima si trova nella Parte IV del TUA, dedicata alla *Gestione dei rifiuti ed alla bonifica dei siti contaminati*. Ai sensi dell'art. 240, co. 1, lett. q), costituiscono «ripristino e ripristino

1 Testo unico in materia di ambiente (d. lgs. n. 152/2006), d'ora in poi TUA.

2 CSR a loro volta definite all'art. 240, co. 1, lett. c, TUA: «i livelli di contaminazione delle matrici ambientali, da determinare caso per caso con l'applicazione della procedura di analisi di rischio sito specifica secondo i principi illustrati nell'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto e sulla base dei risultati del piano di caratterizzazione, il cui superamento richiede la messa in sicurezza e la bonifica. I livelli di concentrazione così definiti costituiscono i livelli di accettabilità per il sito».



ambientale: gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici»;

– La seconda definizione di ripristino è contenuta nella Parte VI dello stesso TUA, ovvero nelle *Norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*. Ai sensi dell'art. 302, co. 9, «per “ripristino”, anche “naturale”, s'intende: nel caso delle acque, delle specie e degli habitat protetti, il ritorno delle risorse naturali o dei servizi danneggiati alle condizioni originarie; nel caso di danno al terreno, l'eliminazione di qualsiasi rischio di effetti nocivi per la salute umana e per la integrità ambientale. In ogni caso il ripristino deve consistere nella riqualificazione del sito e del suo ecosistema, mediante qualsiasi azione o combinazione di azioni, comprese le misure di attenuazione o provvisorie, dirette a riparare, risanare o, qualora sia ritenuto ammissibile dall'autorità competente, sostituire risorse naturali o servizi naturali danneggiati».

La prima definizione di ripristino appare complementare a quella di bonifica, mentre la seconda risulta più ampia ed inclusiva³.

Quest'ultima sembra ricomprendere al suo interno non solo la nozione di ripristino di cui alla precedente Parte IV del TUA, ma anche i concetti di bonifica e di misure di riparazione, queste ultime identificate sempre nella Parte IV come «qualsiasi azione o combinazione di azioni, tra cui misure di attenuazione o provvisorie dirette a riparare, risanare o sostituire risorse naturali e/o servizi naturali danneggiati, oppure a fornire un'alternativa equivalente a tali risorse o servizi» (art. 240, co. 1, lett. l).

La duplice definizione di ripristino potrebbe spiegarsi alla luce della stratificazione normativa sottostante alla vigente versione del TUA. La Parte IV appare infatti nucleo più antico dell'attuale codice dell'ambiente: norme in tema di gestione dei rifiuti, di bonifica e di ripristino ambientale erano già contenute nel d.lgs. c.d. “Ronchi”, n. 22/1997, *Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di*

³ Nella dottrina amministrativistica, sul difficile coordinamento tra la disciplina in materia di bonifica e quella in materia di danno ambientale, v. LEOTTA, *La natura giuridica delle attività di bonifica dei siti inquinati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 240 ss.



imballaggio (decreto abrogato con l'entrata in vigore del TUA nel 2006). La Parte VI del TUA, ed in particolare il Titolo II di quest'ultima, in materia di *Prevenzione e ripristino ambientale*, pare invece costituire un "livello stratigrafico" più recente, ovvero l'attuazione della *Direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale*.

Il "glossario giuridico" sembra, dunque, consentire due possibili ricostruzioni, a livello concettuale: (a) far riferimento alle nozioni di bonifica, ripristino e di misure di riparazione come definite nella Parte IV del TUA; (b) ricorrere al concetto di ripristino in senso ampio, di cui alla Parte VI.

Posto che le differenze tra il concetto di ripristino di cui alla Parte IV e quello di cui alla Parte VI del TUA non appaiono di grande portata, tale ultima definizione appare comunque preferibile, anzitutto in quanto connessa ad un più recente assetto normativo di matrice europea, ovvero alla già citata Direttiva del 2004 sulla responsabilità ambientale.

A livello sistematico, pare poi il caso di segnalare che la norma del codice penale espressamente dedicata al *Ripristino dello stato dei luoghi*, cioè l'art. 452-*duodecies*, inserito come noto con l'ultima importante riforma del diritto penale dell'ambiente, l. n. 68/2015, al co. II prevede nello specifico: «Al ripristino dello stato dei luoghi di cui al comma precedente *si applicano le disposizioni di cui al titolo II della parte sesta* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di ripristino ambientale» (corsivo nostro). Con riferimento al ripristino, inteso come sanzione accessoria, il nostro codice penale rinvia dunque espressamente alla parte VI del TUA (e non alla parte IV).

Il concetto di ripristino di cui alla parte VI del TUA sembra preferibile anche perché non appare limitato al terreno, ma riguarda pure le acque superficiali, le specie e gli habitat protetti. Tale nozione di ripristino sembra da un lato più ampia, dall'altro più precisa, differenziandosi a seconda delle diverse matrici ambientali coinvolte.

Con riferimento *all'acqua o alle specie e agli habitat protetti*, lo standard di tutela pare più alto, dal momento che la riparazione del danno ambientale consiste in via principale nel ripristino dello *status quo antea*: è la c.d. *riparazione "primaria"*, definita più precisamente nell'allegato 3 alla parte sesta del TUA come «qualsiasi misura di riparazione che riporta le risorse e/o i servizi naturali danneggiati alle o verso le condizioni originarie»; qualora la riparazione primaria non sia



possibile, si prevede sia intrapresa in via subordinata la c.d. *riparazione "complementare"*: «qualsiasi misura di riparazione intrapresa in relazione a risorse e/o servizi naturali per compensare il mancato ripristino completo delle risorse e/o dei servizi naturali danneggiati»; con l'obbligo di effettuare anche la c.d. *riparazione "compensativa"*: «qualsiasi azione intrapresa per compensare la *perdita temporanea*⁴ di risorse e/o servizi naturali dalla data del verificarsi del danno fino a quando la riparazione primaria non abbia prodotto un effetto completo» (corsivo nostro).

Con riferimento invece al *terreno*, il ripristino non sembra richiedere il ritorno allo *status quo antea*, ma la meno gravosa riduzione degli inquinanti ad un livello tale per cui il terreno, «tenuto conto del suo uso attuale o approvato per il futuro al momento del danno, non presenti più un rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana»⁵.

2. Su quali soggetti gravano gli obblighi di bonifica e ripristino penalmente rilevanti? La questione dell'insolvibilità dell'obbligato

Su quali soggetti gravano gli obblighi di bonifica e di ripristino?

In primis, sul soggetto responsabile dell'inquinamento, in conformità al consolidato principio di diritto UE "*chi inquina paga*", fissato dalla *Direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale*; tale Direttiva enuncia chiaramente all'art. 1 il suo *oggetto*: «La presente direttiva istituisce un quadro per la responsabilità ambientale, *basato sul principio "chi inquina paga"*, per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale» (corsivo nostro).⁶

A "pagare", secondo le indicazioni di matrice europea, deve essere l'*autore* dell'inquinamento. L'obbligo di ripristino pare sorgere in linea di massima su basi oggettive, con riferimento alle attività dal maggiore impatto ambientale espressamente elencate all'allegato III

⁴ Le "*perdite temporanee*" sono le «perdite risultanti dal fatto che le risorse e/o i servizi naturali danneggiati non possono svolgere le loro funzioni ecologiche o fornire i servizi ad altre risorse naturali o al pubblico fino a che le misure primarie o complementari non abbiano avuto effetto. Non si tratta di una compensazione finanziaria al pubblico» (all. 3, parte sesta, TUA).

⁵ In questi termini, sulla *riparazione del danno al terreno*, l'All. 3 alla parte sesta del TUA: «Si devono adottare le misure necessarie per garantire, come minimo, che gli agenti contaminanti pertinenti siano eliminati, controllati, circoscritti o diminuiti in modo che il terreno contaminato, tenuto conto del suo uso attuale o approvato per il futuro al momento del danno, non presenti più un rischio significativo di causare effetti nocivi per la salute umana». Sulla responsabilità ambientale per danno al terreno, al confronto con quella relativa alle acque ed alle specie ed habitat protetti, v. FOGLEMAN, *Landowners' liability for remediating contaminated land in the EU: EU or National law? Part I: EU law*, in *Env. Liability – Law, Policy and Practice*, 2015, 8 s.



della Direttiva del 2004, attività tra cui figurano quelle *industriali* che possono essere fonte di inquinamento. Mentre per le altre attività professionali non rientranti nell'esteso elenco dell'allegato III di cui sopra, l'obbligo di ripristino sorge unicamente a seguito di un inquinamento realizzato in modo colpevole (*i.e.* doloso o colposo).

La previsione europea delle due tipologie di obblighi di ripristino, a seguito di "inquinamento oggettivamente causato" da un lato, a seguito di "inquinamento colpevole" dall'altro lato, è contenuta nella Direttiva del 2004, all'art. 3, ove si stabilisce l'*ambito di applicazione* della Direttiva stessa: «1. La presente direttiva si applica:

a) al danno ambientale causato da una delle attività professionali elencate nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività;

b) al danno alle specie e agli habitat naturali protetti causato da una delle attività professionali non elencate nell'allegato III e a qualsiasi minaccia imminente di tale danno a seguito di una di dette attività, *in caso di comportamento doloso o colposo dell'operatore*» (corsivo nostro).

L'adeguamento al principio europeo per cui, a carico dell'operatore che esercita un'attività potenzialmente inquinante, l'obbligo di ripristino sorge su basi oggettive, a prescindere da dolo o colpa, è avvenuto del nostro ordinamento piuttosto tardivamente, con l. n. 97/2013, legge europea 2013, la quale ha ridisegnato l'art. 311, co. 2 del TUA, in tema di *risarcimento del danno ambientale*, nel seguente modo: «Quando si verifica un danno ambientale cagionato dagli operatori le cui attività sono elencate nell'allegato 5 alla presente parte sesta, gli stessi sono obbligati all'adozione delle misure di riparazione di cui all'allegato 3 alla medesima parte sesta secondo i criteri ivi previsti, da effettuare entro il termine congruo di cui all'articolo 314, co. 2, del presente decreto. Ai medesimi obblighi è tenuto chiunque altro cagioni un danno ambientale con dolo o colpa».

L'obbligo di ripristino può sorgere, dunque: o per il fatto di aver cagionato *materialmente e colpevolmente* un danno ambientale; oppure *sic et simpliciter* per averlo cagionato *materialmente*,

6 Un principio, "*chi inquina paga*", risalente al *Trattato che istituisce la Comunità europea (versione consolidata Nizza)* – Parte terza: Politiche della Comunità – Titolo XIX: Ambiente – art. 174, co. II: «La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "*chi inquina paga*"»; e risalente, prima ancora, all'Atto Unico Europeo del 1986; alla Raccomandazione CEE-CECAEURATOM, 3/3/1975, n. 436; ed alla Raccomandazione OCSE, 26/5/1972, n. 128.



senza colpevolezza.

Quest'ultima forma di responsabilità, oggettiva, pare peraltro la più diffusa, nel settore ambientale, con riferimento alle attività industriali "impattanti". Si pensi al caso del guasto meccanico: la responsabilità oggettiva, "per rischio" o per "dovere di solidarietà", in sede extra-penale viene normalmente giustificata nell'ottica di fronteggiare i danni "anonimi" o "fatali" tipici dell'età tecnologica, o di attribuire la responsabilità a chi è in grado di tradurre il rischio in costo⁷.

In termini di responsabilità penale, per omesso ripristino *ex art. 452-terdecies* cod. pen., *nulla quaestio* laddove il danno ambientale sia stato dall'operatore *cagionato colpevolmente*.

E laddove il danno ambientale sia stato *cagionato incolpevolmente*, ma faccia sorgere comunque un obbligo di ripristino ai sensi dell'art. 311, co. II, TUA? Potrebbe tale obbligo di ripristino fondare una responsabilità penale omissiva *ex art. 452-terdecies* cod. pen.?

Quest'ultima norma punisce «chiunque, essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero di un'autorità pubblica, non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi».

Sembra il caso di distinguere tra elemento soggettivo concernente la fase della realizzazione del danno ambientale, ed elemento soggettivo concernente la successiva fase in cui, già realizzato il danno ambientale, il soggetto omette di ripristinare.

Nella prima fase, anche laddove manchi l'elemento soggettivo, l'obbligo di ripristino può sorgere comunque, come si è visto, per le attività "impattanti" (di cui all'allegato 3 della Direttiva del 2004, ovvero all'allegato 5 della Parte VI del TUA).

Nella seconda fase, l'elemento soggettivo non può mancare, ai fini della punibilità; e deve anzi trattarsi di dolo, non essendo il delitto di omesso ripristino *ex art. 452-terdecies* punibile a titolo di colpa (gli unici ecodeletti colposi sono infatti l'inquinamento ed il disastro, *ex art. 452-quinquies* cod. pen.): si pensi al caso del ripristino eseguito negligenemente, in modo difforme dall'ordine dell'autorità, laddove gli estremi dell'art. 452-terdecies cod. pen. non sembrano ravvisabili.

L'art. 452-terdecies cod. pen. presuppone un «obbligo di legge», un «ordine del giudice»,

⁷ Tra i "classici" sul tema, v. TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961. Tra i penalisti, sulle differenze tra responsabilità penale ed extra-penale, in termini di *elemento soggettivo* o *psicologico*, per tutti, F. MANTOVANI, *Diritto penale, Parte generale*, Milano, 2017, 20 ss.



ovvero un «ordine dell'autorità pubblica»: dato che tali obblighi od ordini possono essere imposti anche a chi cagiona il danno ambientale incolpevolmente, il presupposto per l'applicazione dell'art. 452-terdecies cod. pen. sembra pure in questo caso sussistere.

Obblighi di attivarsi, penalmente rilevanti, che sorgono in situazioni di pericolo, prescindendo dal fatto che tali situazioni siano state causate colpevolmente o incolpevolmente, non sono sconosciuti nel nostro sistema: obblighi siffatti sembrano trovare la loro *ratio* nell'urgenza e nella necessità dell'intervento richiesto, che va effettuato con rapidità dal soggetto che causa il pericolo, anche se incolpevolmente.

Si pensi al delitto di omissione di soccorso stradale, punibile a carico dell'utente della strada «in caso di incidente comunque ricollegabile al suo comportamento» (art. 189 Cod. della strada), anche se il comportamento alla base dell'incidente non è contrassegnato da colpa⁸.

Occorrerà accertare a questo punto il *dolo* dell'omissione, ovvero verificare se quest'ultima sia volontaria o dovuta a fattori non dipendenti dalla volontà del soggetto, quali ad es., nel caso dell'omesso ripristino ambientale, una crisi di liquidità.

In sede tributaria, la giurisprudenza di legittimità, tradizionalmente ostile ad ammettere che l'insolvibilità dell'obbligato possa escludere la volontarietà della condotta, pare registrare di recente interessanti aperture: con riferimento al reato di omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali, secondo la Cassazione, «l'imputato può invocare la assoluta impossibilità di adempiere il debito di imposta, quale causa di esclusione della responsabilità penale, a condizione che provveda ad assolvere gli oneri di allegazione concernenti sia il profilo della non imputabilità a lui medesimo della crisi economica che ha investito l'azienda, sia l'aspetto della impossibilità di fronteggiare la crisi di liquidità tramite il ricorso a misure idonee, da valutarsi in concreto; occorre, cioè, la prova che non sia stato altrimenti possibile per il contribuente reperire le risorse necessarie a consentirgli il corretto e puntuale adempimento delle obbligazioni tributarie, pur avendo posto in

8 V. Cass., Sez. 4, n. 33772 del 11 luglio 2017 (ud. 15 giugno 2017), in www.iusexplorer.it, 2017. Anche nel delitto di omissione di soccorso ex art. 593 cod. pen., secondo la prevalente dottrina, il pericolo può essere causato dal soggetto attivo attraverso un fatto incolpevole: v. BASILE, *Su alcune questioni controverse intorno all'omissione di soccorso (art. 593 cod. pen.)*. Un reato in cerca d'autore, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, 687 s.: si pensi al caso del cacciatore che spara, per errore non colposo, al compagno, e non alla preda; in capo al soggetto che causa, sia pure incolpevolmente, il pericolo, si ritiene sorga l'obbligo di soccorso ex art. 593 cod. pen. Secondo MARINUCCI-DOLCINI, *Manuale di diritto penale*, Milano, 2012, 216; e F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte speciale – I delitti contro la persona*, Padova, 2011, 191, l'obbligo di soccorso ex art. 593 cod. pen. sorge anche a carico del soggetto che ha causato il pericolo attraverso un fatto giustificato (ovvero non anti-giuridico).



essere tutte le possibili azioni, anche sfavorevoli per il suo patrimonio personale, dirette a consentirgli di recuperare, in presenza di una improvvisa crisi di liquidità, quelle somme necessarie ad assolvere il debito erariale, senza esservi riuscito per cause indipendenti dalla sua volontà e ad egli non imputabili»⁹.

Nel settore ambientale, laddove in capo al soggetto obbligato al ripristino manchino le risorse per provvedere, la condotta doverosa potrebbe essere ritenuta “*inesigibile*”, qualora la crisi di liquidità non sia imputabile al soggetto agente e sia impossibile da fronteggiare con misure alternative.

Laddove siano riscontrabili negligenza, imprudenza e/o imperizia dell'operatore nella gestione della crisi economica, l'omesso ripristino potrebbe essere ritenuto colposo, e dunque non sarebbe punibile come delitto *ex art. 452-terdecies* cod. pen. In tale ipotesi, si potrebbe valutare la possibilità di applicare la contravvenzione *ex art. 257 TUA*¹⁰, configurabile tuttavia non in presenza di un qualsiasi obbligo di ripristino *lato sensu* inteso, ma solo in caso di inquinamento del suolo, del sottosuolo o delle acque sotterranee, con superamento delle concentrazioni soglia di rischio, e già avvenuta approvazione del progetto di bonifica da parte dell'autorità competente: solo l'*omessa bonifica ex art. 257 TUA* appare punibile a titolo di colpa.

3. Inadempimento dell'autore dell'inquinamento o impossibilità di individuare tale soggetto; la problematica degli enti; la successione in contesti inosservanti e l'ipotesi del fallimento; il ruolo degli altri soggetti privati potenzialmente interessati all'area, e della p.a.

9 Cass., Sez. 3, n. 20725 del 10 maggio 2018 (ud. 27 marzo 2018), May, in *penalecontemporaneo.it*, 2018 (con nota di ORIANA, *La Cassazione su crisi di liquidità e omesso versamento delle ritenute previdenziali e assistenziali*). Nel caso di specie, per riportare le parole dei giudici di legittimità, la difesa aveva offerto «numerose produzioni [...] volte ad evidenziare elementi che avrebbero potuto incidere quantomeno sul profilo psicologico della condotta, nei termini sopra richiamati (ad esempio, con riguardo ai mutui che il ricorrente avrebbe acceso, con garanzia su propri immobili, per reperire liquidità, quel che potrebbe rappresentare una “possibile soluzione” al reato invece negata dalla Corte di merito)». La Cassazione annulla così la condanna emessa dal Tribunale di Piacenza, e confermata dalla Corte d'Appello di Bologna, nei confronti del legale rappresentante di una s.a.s., il quale, a causa di un'improvvisa crisi aziendale, non aveva versato le ritenute previdenziali ed assistenziali effettuate sulle retribuzioni dei dipendenti.

Cfr. JANNUZZI-REGI, *Crisi di impresa e reato di omesso versamento delle ritenute previdenziali: un esempio paradigmatico del disallineamento tra la normativa fallimentare e quella penale*, *ivi*, 2017; FINOCCHIARO, *Crisi di liquidità e reati fiscali: una pronuncia di assoluzione del Tribunale di Milano per difetto di colpevolezza e 'soggettiva inesigibilità'*, *ivi*, 2016.

10 V. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, 275.



Quid iuris laddove l'autore dell'inquinamento, obbligato alla bonifica o al ripristino, non vi provveda?

In caso di *insolvibilità* (posta, come si è detto sopra, la possibilità di escludere, in alcune situazioni di criticità economica, la responsabilità penale dell'operatore per la sua condotta omissiva post-inquinamento: v. par. precedente), a fronte di una sentenza di condanna o di patteggiamento relativa ad uno dei nuovi ecodeletti codicistici, all'obbligo della persona fisica si sostituisce l'obbligo *sussidiario*, di *garanzia*, in capo alla *persona giuridica* con cui la persona fisica è in rapporto c.d. "organico", secondo il combinato disposto degli artt. 197 e 452 *duodecies* cod. pen.: si tratta di uno schema analogo a quello dell'obbligazione civile per il pagamento della pena pecuniaria. Qualora neppure la persona giuridica provveda al ripristino in via sussidiaria, potrebbe configurarsi una responsabilità penale per omissione a carico del *legale rappresentante della persona giuridica* stessa, ex art. 452 *terdecies* cod. pen.

Dal punto di vista processuale, a tal proposito, sembra il caso di rilevare che la *citazione del civilmente obbligato per la pena pecuniaria* avviene «a richiesta del pubblico ministero o dell'imputato» (art. 89, co. I, cod. proc. pen.): laddove manchi tale richiesta, pare porsi un problema di integrazione del contraddittorio nei confronti del civilmente obbligato, che potrebbe subire l'ordine di ripristino senza aver avuto la possibilità di esercitare le proprie difese.

Va detto che a carico dell'ente non può sorgere la responsabilità di cui al d.lgs. n. 231/2001 per il delitto di omessa bonifica-ripristino ex art. 452 *terdecies* cod. pen., ma solo per la "vecchia" omessa bonifica contravvenzionale ex art. 257 TUA: per un'apparente incongruità della sistematica normativa, il "nuovo" delitto di omessa bonifica-ripristino non è stato inserito nel catalogo dei reati fonte di responsabilità per l'ente, a differenza della "vecchia" omessa bonifica contravvenzionale e di altri ecodeletti codicistici¹¹.

Una lacuna che appare il caso di colmare, *de iure condendo*.

Nel quadro della responsabilità delle persone fisiche "organi" dell'ente, un problema peculiare si pone laddove sull'ente gravino obblighi di bonifica/ripristino ed avvenga una

¹¹ Cfr. MANNA, *Le norme penali come argine all'alterazione irreversibile dell'ecosistema*, in *archiviopenale.it*, 2017, 17; nonché RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati*, Torino, 2015, 69; AMARELLI, *Il catalogo dei reati presupposto del d.lgs. n. 231/2001 quindici anni dopo. Tracce di una razionalità inesistente*, in *lalegislationepenale.eu*, 2016, 27; ID, *I nuovi reati ambientali e la responsabilità degli enti collettivi: una grande aspettativa parzialmente delusa*, in *Cass. pen.*, 2016, 420.



successione tra amministratori.

All'amministratore subentrante possono essere contestate le fattispecie di omessa bonifica?

Partendo dal presupposto che su tale soggetto pare incombere il dovere di verificare la realtà gestionale, compresa l'eventuale pendenza di obblighi di bonifica, e considerando che alle figure criminose di omessa bonifica si tende ad attribuire natura di *reati permanenti*, laddove l'omissione persista dopo la sostituzione degli amministratori, anche il subentrante sembra poterne rispondere, gravando pure su di lui l'obbligo di agire¹².

Tale principio è stato più volte affermato dalla giurisprudenza con riferimento a reati ambientali di natura commissiva, quali la fattispecie di emissioni non autorizzate¹³; così come per il reato di abusiva occupazione di spazio demaniale¹⁴; mentre nell'ambito dei reati omissivi trova riscontro in materia tributaria¹⁵, e di igiene e sicurezza su lavoro¹⁶.

12 Cfr. Cass., Sez. 3, n. 29627 del 21 aprile 2016, Rv. 267843: «In tema di gestione dei rifiuti, ai fini della individuazione del soggetto responsabile per l'omessa bonifica, ex art. 257 d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, in caso di successione nelle organizzazioni complesse nella carica di amministratore, è configurabile la responsabilità dell'amministratore subentrante, atteso che su questi grava l'obbligo di verifica della realtà gestionale, con riferimento ai progetti di bonifica approvati o da eseguire, ed alla sussistenza delle condizioni di fatto che impongono di procedere alla bonifica per le pregresse attività di contaminazione».

13 Cfr. Cass., Sez. 3, n. 13735 del 6 aprile 2016, Adami, in *ambientediritto.it*, 2016: «Il reato di realizzazione di impianto in difetto di autorizzazione (o di gestione di impianto di cui, come nel caso in esame, non siano state autorizzate, ai sensi dell'art. 269, co. 8, modificazioni sostanziali), di cui all'art. 279, d.lgs. n. 152 del 2006, ha natura permanente, e dunque non si esaurisce con la condotta di chi lo costruisce (o apporta le modificazioni), ma è commesso anche dai successivi responsabili che proseguono l'esercizio dell'attività produttiva, in quanto anche su costoro grava l'obbligo di chiedere il rilascio del titolo abilitativo per le emissioni atmosferiche prodotte o di cessare l'attività in assenza dello stesso»; e sulla stessa linea, Cass., Sez. 3, n. 3206 del 23 gennaio 2015, Pasquinelli, Rv. 262009.

14 V. Cass., Sez. 3, n. 12149 del 5 febbraio 2008, Campo, Rv. 230348 in *CED*; «In tema di demanio, il reato di abusiva occupazione di spazio demaniale è configurabile anche nei confronti di chi eserciti un potere di fatto sul bene demaniale per essere subentrato al precedente occupante abusivo, in quanto l'acquisizione della disponibilità del bene demaniale già abusivamente occupato da altri protrae l'illecita sottrazione del medesimo all'utilizzazione collettiva, perpetuandone l'occupazione *sine titulo* (fattispecie nella quale è stata ritenuta corretta l'affermazione di responsabilità dell'imputato, subentrante nelle funzioni di legale rappresentanza al precedente amministratore, titolare della srl cui era riferibile l'occupazione abusiva dell'area demaniale marittima)».

15 V. Cass., Sez. 3, n. 6220 del 23 gennaio 2018, in *Fisco*, 2018, 977: «L'amministratore che subentri nella carica deve premunirsi di verificare la condizione finanziaria della società che va a dirigere ed accertare che i versamenti dell'iva siano avvenuti regolarmente, rispondendo altrimenti, qualora le disponibilità economiche della società non consentono di provvedere al pagamento, del reato di omesso versamento degli acconti iva (l'amministratore subentrante deve compiere questa verifica sui conti dell'impresa onde poter scegliere se assumere l'incarico o rassegnare tempestivamente le dimissioni prima del termine di scadenza del debito tributario)». Cfr. Cass. pen., Sez. 3, n. 46459 del 29 marzo 2017, O., Rv. 271311 in *CED*; Cass., Sez. 3, 9 luglio 1993, in *Fisco*, 1993, 11355.

16 V. Cass., Sez. 3, 20 settembre 2000, Arnaud, in *Riv. critica dir. lav.*, 2001, 516: «Poiché in materia di sicurezza l'interesse degli organi destinatari di comunicazioni e dichiarazioni dei gestori di impianti classificabili fra quelli soggetti alla normativa sui rischi da incidente rilevante non viene meno con lo scadere del termine, l'omesso invio del rapporto di sicurezza da parte del gestore di un'azienda rientrante fra quelle di cui all'art. 6 d.p.r. 17 maggio 1988 n. 175 non ha natura di reato istantaneo; ancorché tardivamente il legale rappresentante subentrato a quello che ha omesso l'invio incorre nella medesima contravvenzione se non provvede tempestivamente all'assunzione dell'incarico».



La dottrina che ha approfondito il tema della successione c.d. “patologica” (ovvero in contesti inosservanti) tra soggetti, conferma che per il subentrante, sul piano teorico-generale, non è possibile “accettare con beneficio d’inventario” la posizione, rispetto a contesti ove residuino violazioni penalmente rilevanti, dovendo il nuovo titolare risponde anche delle conseguenze delle violazioni pregresse¹⁷.

Quali i possibili limiti di responsabilità per l’amministratore subentrante?

Quest’ultimo potrebbe versare in errore sul fatto *ex art. 47 cod. pen.*, non avere la possibilità di avvedersi della situazione pericolosa innescata dalle pregresse inosservanze, non essere stato adeguatamente informato o aver subito un inganno da parte dell’amministratore precedente, oppure non aver avuto a disposizione un tempo congruo per valutare i rischi ed intervenire per azzerarli o ridurli al minimo.

Nel quadro della responsabilità da successione patologica, la variabile cronologica appare rilevante: essa, in un primo momento, sembra giocare “a favore” del successore, dovendo essere concesso a tale soggetto il tempo necessario a rimuovere gli effetti delle inosservanze del suo dante causa¹⁸; in un secondo momento, il fattore-tempo appare tuttavia svolgere un ruolo inverso, potendo comportare un’evoluzione peggiorativa della situazione, ove lasciata immutata dal successore, ed in tal caso una più grave posizione di quest’ultimo¹⁹.

Quanto al *fallimento*, ed alle possibili responsabilità del curatore per il delitto di omessa bonifica-ripristino, occorre distinguere due ipotesi.

- a) L’ipotesi in cui la contaminazione avvenga durante il suo esercizio provvisorio dell’impresa: ipotesi in cui gli obblighi di bonifica o di ripristino, e la conseguente responsabilità penale omissiva *ex art. 452 terdecies cod. pen.*, sembrano attribuibili con minori difficoltà al curatore.
- b) La più problematica ipotesi in cui l’inquinamento sia avvenuto prima del fallimento, laddove si confrontano due posizioni giurisprudenziali.

17 Recentemente, v. MORGANTE, *Tempus non regit actum. La parabola discendente del principio di affidamento nella successione “patologica” tra garanti*, in *lalegislazionepenale.eu*, 2017, 40; studio basilare in argomento: GARGANI, *Ubi culpa, ibi omissio. La successione di garanti in attività inosservanti*, in *Ind. pen.*, 2000, 581; nonché ID, *Posizioni di garanzia nelle organizzazioni complesse: problemi e prospettive*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2017, 508.

18 V., anche per un’attenta ed approfondita analisi critica della prassi applicativa, GARGANI, *Ubi culpa, op. cit.*, 620 ss.

19 V., nell’ottica di conciliare la responsabilità da successione patologica col principio penale di personalità, MORGANTE, *op. cit.*, 48.



- Secondo una prima tesi, a carico del curatore non si trasferirebbero gli obblighi di bonifica o di ripristino, giacché compito esclusivo del curatore sarebbe quello di conservare il patrimonio del fallito ai fini della liquidazione concorsuale²⁰; senza che sia configurabile un fenomeno di successione del curatore nei confronti del fallito.
- Secondo una differente tesi, fatta propria dalla Cassazione penale, e seguita anche da una parte della giurisprudenza amministrativa, la bonifica, come obbligo gestionale, non verrebbe meno col fallimento²¹.

Seguendo la tesi (meno severa) per cui sulla curatela fallimentare non gravano obblighi di bonifica-ripristino relativamente a danni ambientali verificatisi anteriormente al fallimento, laddove il risanamento ambientale sia realizzato (anziché dalla curatela) dagli enti territoriali, va detto che questi ultimi acquisiscono nei confronti del fallimento un credito di rivalsa *ex art. 253, co. IV, TUA*, consistente del maggior valore acquisito dal sito a seguito dell'intervento pubblico; e tale credito può essere considerato, nell'ambito della procedura fallimentare, un credito "prededucibile", in quanto rappresenta un "utile" per la procedura stessa: se il sito viene liberato dall'onere reale di cui all'art. 253, co. I, TUA, aumenta infatti la sua appetibilità in fase di vendita²².

Tale obbligo di «rimborsare» l'ente territoriale del maggior valore di mercato acquisito dal sito a seguito dell'intervento pubblico di risanamento, appare comunque diverso dall'obbligo di bonifica o ripristino, il quale solo può far sorgere una responsabilità penale *ex art. 452 terdecies cod. pen. (v. infra, par. 4)*.

Laddove invece si ritenga (secondo il più severo orientamento giurisprudenziale riportato

20 V. Cons. Stato, Sez. 4, n. 5668 del 4 dicembre 2017., E.L.V. ed altri c. Provincia di Brescia ed altri, in *Il Fallimento*, 2018, 590 (con nota di D'ORAZIO, *Il curatore fallimentare e lo smaltimento dei rifiuti. Un sospiro di sollievo*): «Il curatore fallimentare, cui non è riconducibile lo statuto del "detentore", non è né rappresentante né successore del fallito, ma terzo subentrante nell'amministrazione del suo patrimonio esclusivamente per l'esercizio dei poteri conferitigli dalla legge, sicché è privo di legittimazione passiva in relazione alle ordinanze emesse dai rappresentanti degli enti territoriali, tranne l'ipotesi dell'esercizio provvisorio dell'impresa».

Sulla stessa linea, Cons. Stato, Sez. 5, n. 3274 del 30 giugno 2014, Fallimento della Società Marconi di Garzitto Giancarlo & C. S.a.s. c. Comune di Pavia ed a., in *lexitalia.it*, 2016.

21 V. Cass., Sez. 3, n. 37282 del 1 ottobre 2008, Naso, in *lexambiente.it*, 2008; e nella giurisprudenza amministrativa, Cons. Stato Sez. 4, n. 3672 del 25 luglio 2017, Curatela del fallimento della società O. S.p.a. c. Comune di Ascoli Piceno e altri, in *Il Fallimento*, 2018, 586: «La curatela fallimentare, che assume la custodia dei beni del fallito, anche quando non prosegua l'attività imprenditoriale, non può avvantaggiarsi dell'esimente interna di cui al co. 3 dell'art. 192 d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente), lasciando abbandonati i rifiuti risultanti dall'attività imprenditoriale dell'impresa cessata. Nella qualità di detentore dei rifiuti la curatela fallimentare è obbligata a metterli in sicurezza e a rimuoverli, avviandoli allo smaltimento o al recupero».

22 V. Cass. civ., Sez. 1, n. 5705 del 7 marzo 2013, in *unijuris.it*. In dottrina, v. D'ORAZIO, *op. cit.*, 599 s.; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, 717 ss.



sopra) che sul curatore gravi un obbligo non di “rimborso”, ma di bonifica o ripristino, ad ogni modo, sul piano penale, un limite alla responsabilità del curatore sembra dato dall'incapienza dell'attivo fallimentare, valutata logicamente in modo più benevolo rispetto all'insolvibilità dell'autore della contaminazione, poiché tale incapienza non può essere imputata al curatore fallimentare.

Che accade qualora persista una situazione di inosservanza da parte dei privati obbligati al ripristino?

Il sistema appare disegnato in modo che il danno ambientale sia comunque riparato: a titolo *volontario-facoltativo*, da parte del proprietario o gestore dell'area, o da parte di altro soggetto interessato, ai sensi dell'art. 245, co. 1-2, TUA²³; oppure *obbligatoriamente*, in via *residuale-sostitutiva*, da parte della *pubblica amministrazione*, ai sensi degli artt. 244, co. 4, e 250 TUA.

Mentre l'art. 244 TUA detta una disciplina più generale²⁴, l'art. 250 TUA si occupa nello specifico di *bonifica da parte dell'amministrazione*: «Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono *realizzati d'ufficio* dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione, secondo l'ordine di priorità fissati dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate [...]» (corsivo nostro).

Poiché tale procedura pare non discrezionale, ma *vincolata*, in caso di mancato intervento d'ufficio della p.a. potrebbe sorgere a carico del funzionario pubblico competente una responsabilità omissiva ex art. 452 *terdecies* cod. pen.²⁵

23 Con riferimento ai *soggetti non responsabili della potenziale contaminazione*, l'art. 245 TUA prevede al co. I che: «Le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale disciplinate dal presente titolo possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili». E al co. II, ultima parte: «È comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la *facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente* per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità» (corsivi nostri).

24 Dedicato espressamente alle *ordinanze* in tema di bonifica, l'art. 244, co. IV, TUA contiene un espresso rinvio all'art. 250, per quanto riguarda l'intervento obbligatorio-sostitutivo della p.a.: «Se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'articolo 250».

25 Cfr. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, 711 s.; condivide tale assunto in tema di soggetti attivi del delitto di omessa bonifica, PRATI, *Il reato di omessa bonifica ex art. 452-terdecies: una norma problematica di dubbia giustizia sostanziale*, in *Amb. & Svil.*, 2017, 26.



Si potrà porre un problema, verosimilmente, con riferimento alle *risorse economiche* a disposizione degli enti territoriali per provvedere alla bonifica o al ripristino.

A tal proposito, sembra appena il caso di segnalare che l'ente territoriale il quale interviene d'ufficio può esercitare «privilegio speciale immobiliare» sull'area, *ex art. 2748, co. II, c.c.*, e ripetere le spese (sostenute per l'intervento) nei confronti del proprietario del sito incolpevole («nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi»: *art. 253, co. 4, TUA*), laddove l'azione nei confronti del responsabile della contaminazione risulti impossibile o infruttuosa.

Anche nelle ipotesi in cui *l'autore dell'inquinamento non sia individuabile*, l'obbligo di ripristino grava, in via suppletiva o residuale, in capo alla p.a.

Sembra qui il caso di distinguere l'ipotesi in cui l'autore persona fisica dell'inquinamento non sia individuabile, ma tale illecito sia comunque riferibile ad un ente collettivo individuabile: in tale eventualità pare applicabile il principio di *autonomia della responsabilità dell'ente* *ex art. 8 d.lgs. 231/2001*, secondo il quale «La responsabilità dell'ente sussiste anche quando [...] l'autore del reato non è stato identificato».

Una responsabilità dell'ente non per il delitto di omessa bonifica-ripristino *ex art. 452 terdecies cod. pen.* (non inserito nel catalogo dei reati-presupposto di cui al d.lgs. n. 231/2001: v. *supra*, nel presente par.), ma solo per la “vecchia” omessa bonifica contravvenzionale *ex art. 257 TUA*.

4. In particolare, il ruolo del proprietario o del gestore del sito, non responsabili della contaminazione. La distinzione tra attività di prevenzione e attività di ripristino. L'inosservanza degli obblighi d'intervento preventivo è sanzionata penalmente?

Il tema più complesso e controverso, con riferimento agli obblighi di ripristino penalmente rilevanti, appare quello delle possibili responsabilità del *privato che non ha causato la contaminazione*, in particolare del proprietario o del gestore del sito.

La normativa italiana riconosce «al proprietario o ad altro soggetto interessato la *facoltà* di intervenire in qualunque momento *volontariamente* per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o in disponibilità» (*art. 245, co. 2, TUA: corsivo nostro*);



e nel caso in cui il proprietario non autore del danno ambientale eserciti tale facoltà, il «diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito» (art. 253, co. 4, TUA).

Il proprietario o il gestore/utilizzatore del sito possono, tuttavia, assumere *contrattualmente* il compito di realizzare gli interventi di bonifica o di ripristino (ad es. nell'ambito dell'approvazione di piani urbanistici, normalmente a fronte di vantaggi riconosciuti dall'amministrazione sull'utilizzo futuro dell'area)²⁶, ed essere successivamente condannati ad adempiere.

Si tenga conto che l'obbligo di ripristino penalmente rilevante *ex art. 452 terdecies* cod. pen. può sorgere non soltanto «per legge», ma anche «per ordine del giudice»: in assenza di specificazioni del legislatore, ordini *giudiziali* di bonifica o di ripristino rilevanti ai fini dell'integrazione del delitto di omessa bonifica-ripristino sembrano quelli imposti sia in sede penale, sia in sede civile.

Anche una sentenza di primo grado potrebbe essere astrattamente idonea a tal fine; per configurare una responsabilità per il reato omissivo di cui all'art. 452 *terdecies* cod. pen., tuttavia, sembra necessario attendere che la sentenza contenente l'ordine di bonifica o di ripristino diventi definitiva.

Altro caso in cui l'obbligo di bonifica/ripristino, e le conseguenti responsabilità penali per omissione, potrebbero essere addossati ad un privato diverso dall'autore dell'inquinamento, pare quello del venditore, tenuto ad eliminare, mediante bonifica, vizi e difetti della cosa venduta, a titolo di responsabilità contrattuale²⁷; anche se tale soggetto non ha causato l'inquinamento.

Quali allora gli obblighi *di legge* del proprietario, o del gestore/utilizzatore del sito, non responsabili della potenziale contaminazione?

I doveri di tali soggetti sembrano da ricostruire soprattutto alla luce dell'art. 245, co. 2, TUA: «Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del

26 TAR Lombardia (MI) Sez. 3, n. 1297 del 29 giugno 2016, Torino Uno s.r.l. c. Comune di Pavia ed a., in *osservatorioagromafie.it*, 2016; e TAR Lombardia (MI) Sez. 3, n. 1652 del 14 luglio 2015, Gi s.r.l. c. Comune di Pavia ed a., in *ilsole24ore.it*, 2015, archivio Pubblica amministrazione.

27 Cfr. PASSALACQUA-FAVARO, *Rigenerare siti industriali dismessi attraverso un "sistema" giuridico incentivante*, in PASSALACQUA-FIORITTO-RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Pisa, 2017, 74; sul contratto di compravendita immobiliare di siti contaminati, cfr. CENINI, *La proprietà della terra inquinata. Responsabilità, circolazione e garanzie*, Milano, 2017, 189 ss.



superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) *deve darne comunicazione* alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e *attuare le misure di prevenzione* secondo la procedura di cui all'articolo 242» (corsivi nostri)²⁸.

A carico del proprietario o del gestore di un sito non responsabili del danno ambientale, nella normativa italiana, non sembrano previsti obblighi di ripristino.

A fronte della presenza, nella normativa di altri Stati membri dell'UE, di norme più severe a tutela dell'ambiente, le quali impongono misure di riparazione anche a carico del proprietario di un fondo non responsabile dell'inquinamento²⁹, si è recentemente posta la questione della compatibilità della legislazione italiana coi principi europei in materia ambientale, ed in particolare con il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva ed il principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, di cui all'art. 191, par. 2 TFUE.

Nell'ambito di una vicenda riguardante tre società di diritto privato succedute (negli anni rispettivamente 2006, 2008 e 2011) alla Montedison s.p.a. nella proprietà di un sito industriale già gravemente contaminato (nei decenni 1960-1970-1980) da sostanze chimiche (ed oggetto di

28 L'art. 240, co. 1, lett. b), TUA, definisce «concentrazioni soglia di contaminazione (CSC): i livelli di contaminazione delle matrici ambientali che costituiscono valori al di sopra dei quali è necessaria la caratterizzazione del sito e l'analisi di rischio sito specifica, come individuati nell'Allegato 5 alla parte quarta del presente decreto. Nel caso in cui il sito potenzialmente contaminato sia ubicato in un'area interessata da fenomeni antropici o naturali che abbiano determinato il superamento di una o più concentrazioni soglia di contaminazione, queste ultime si assumono pari al valore di fondo esistente per tutti i parametri superati».

29 Recentemente chiamata a pronunciarsi su di una normativa nazionale che attribuisce la responsabilità ambientale anche al proprietario del sito, e non solo all'autore dell'inquinamento (art. 102, par. 1, legge ungherese di protezione ambientale), la Corte di Giustizia UE ha affermato che tale normativa non solo è comunitariamente legittima, ma «contribuisce [...] alla realizzazione degli obiettivi della direttiva 2004/35», in quanto «ha la finalità di evitare una carenza di diligenza da parte del proprietario e di incoraggiare lo stesso ad adottare e a sviluppare pratiche idonee a minimizzare i rischi di danni ambientali»: v. Corte di Giustizia UE, Sez. II, 13 luglio 2017, causa C-129/16. *Türkevei Teitermelő Kft. C. Országos Környezeti védelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőseg.*, in *Urban. e app.*, 2017, 815, con nota di CARRERA, *La posizione di garanzia del proprietario del sito alla luce del principio "chi inquina paga"*; ed in *Riv. giur. edil.*, 2017, 1235, con nota di PAGLIAROLI, *Corte di Giustizia dell'Unione Europea ed estensione della responsabilità ambientale: le conferme contenute in una recente pronuncia (CGUE, Sez. II, 13 luglio 2017, causa C-129/16)*. Sulla responsabilità del proprietario per danno ambientale causato da terzi, con particolare riferimento al diritto ungherese, v. FOGLEMAN, *Landowners' liability for remediating contaminated land in the EU: EU or national law? Part II: National law*, in *Env. Liability – Law, Policy and Practice*, 2015, 50.

Per una comparazione col sistema inglese, che attribuisce la responsabilità per il ripristino, con possibili risvolti penali, a carico anche del proprietario o del soggetto occupante a qualsiasi titolo il sito, non autori della contaminazione; e per una comparazione con l'analogo sistema statunitense: v. DI LANDRO, *La funzione ripristinatoria nel diritto penale ambientale. La bonifica ed il ripristino ambientale. Uno studio de iure condito e de iure condendo*, Torino, 2020, 27 ss. Il presente contributo ha come punto di partenza alcune riflessioni già operate nello studio da ultimo citato, qui rielaborate ed aggiornate.



un'inadeguata bonifica nel 1995), l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato³⁰, nel leggere la normativa italiana nel senso (appunto) dell'esclusione dell'obbligo di ripristino ambientale a carico del proprietario non responsabile dell'inquinamento, disponeva, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la trasmissione degli atti alla Corte di Giustizia, sottoponendole la questione pregiudiziale di un eventuale contrasto dell'assetto legislativo nostrano col diritto UE.

Tale contrasto viene ritenuto insussistente dalla Corte di Giustizia³¹.

Nel quadro europeo, in particolare, la Direttiva 2004/35/CE (peraltro non applicabile *ratione temporis* alla vicenda processuale italiana in oggetto, ai sensi dell'art. 17 della Direttiva stessa)³² concerne la responsabilità *per la causazione* materiale di un danno ambientale. Per riportare le parole della Corte di Giustizia: «Allorché non può essere dimostrato alcun nesso causale tra il danno ambientale e l'attività dell'operatore, tale situazione rientra nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale». Spetta agli ordinamenti nazionali dei Paesi membri l'opzione di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione, tra cui anche l'individuazione di soggetti obbligati in via secondaria rispetto a chi ha causato il danno ambientale.

Posto che la soluzione conforme al noto principio europeo "chi inquina paga" è quella di porre in via prioritaria a carico degli inquinatori le attività preventive e ripristinatorie, i maggiori problemi riguardano logicamente le situazioni in cui l'inquinatore risulta non individuabile o inadempiente-insolvente. In tali casi, posta l'impossibilità di percorrere la soluzione primaria di "internalizzare" i costi del danno ambientale addossandoli a chi ha causato il danno stesso, e la

30 Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2013 e 13 novembre 2013, in *Giur. It.*, 2014, 947, con commento di VIPIANA, *La figura del proprietario di un sito inquinato non responsabile dell'inquinamento: la parola definitiva all'Adunanza plenaria sull'interpretazione della normativa italiana*.

31 Corte Giust. UE, Sez. 3, 4 marzo 2015, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed altri c. Fipa Group s.r.l., Tw's Automation s.r.l. ed Ivan s.r.l., *ivi*, 2015, 1480, con note di VIPIANA, *La soluzione "all'italiana" della posizione del proprietario di un sito inquinato non responsabile dell'inquinamento: il suggello della Corte di Giustizia*, e di VIVANI, *Chi non inquina non paga? La Corte di Giustizia ancora sulla responsabilità ambientale*. In senso conforme, cfr. Corte Giust. UE, Grande Sez., 9 marzo 2010, C-378/08, Raffinerie Mediterranee ERG s.p.a. ed altri c. Ministero dello Sviluppo Economico ed altri; Sez. VIII, 9 marzo 2010, cause riunite C-478/08 e C-479/08, Buzzi Unicem s.p.a. ed al. c. Ministero dello Sviluppo Economico ed al., in *curia.europa.eu*

32 L'art. 17 della Dir. 2004/35/CE, in tema di *applicazione nel tempo*, prevede che: «La presente direttiva non si applica:

- al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi prima della data di cui all'articolo 19 paragrafo 1 [*i.e.* prima del 30/4/2007];
- al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi dopo la data di cui all'articolo 19, paragrafo 1, se derivante da una specifica attività posta in essere e terminata prima di detta data;
- al danno in relazione al quale sono passati più di 30 anni dall'emissione, evento o incidente che l'ha causato».



necessità di provvedere comunque alle attività preventive e ripristinatorie a tutela dell'ambiente, i costi di queste ultime attività saranno necessariamente “esternalizzati”: a “pagare” sarà un soggetto diverso dall'inquinatore: il dubbio è se debba “pagare” la collettività o il proprietario del bene inquinato.

La soluzione di tale complessa e delicata questione viene demandata dall'ordinamento europeo agli Stati membri.

Del punto si occupa la Corte di Giustizia nella sentenza “Fipa Group”³³, pronuncia pregiudiziale concernente (come detto sopra) la normativa italiana: «È ben vero che l'articolo 16 della direttiva 2004/35 prevede, conformemente all'articolo 193 TFUE, la facoltà per gli Stati membri di mantenere e adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, *compresa, in particolare, l'individuazione di altri soggetti responsabili*, a condizione che tali misure siano compatibili con i Trattati. Tuttavia, nella specie, è pacifico che, secondo il giudice del rinvio, la normativa [italiana] di cui trattasi nel procedimento principale *non consente di imporre misure di riparazione al proprietario non responsabile della contaminazione*» (corsivi nostri)³⁴.

Il nostro ordinamento sembra aver risolto la questione escludendo che possano essere imposte misure ripristinatorie al proprietario o al gestore dell'area che non hanno causato il danno ambientale, e prevedendo da parte di questi soggetti un obbligo di intervento limitato alle *misure di prevenzione*, oltre ad obblighi di notifica agli enti territoriali.

La soluzione di addossare al proprietario o al gestore dell'area obblighi solo di notifica e di intervento “di prevenzione”, e non obblighi di riparazione, appare un bilanciamento tra: da un lato, il principio “chi inquina paga”; dall'altro lato, i principi della precauzione, dell'azione preventiva, e della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente. È lo stesso art. 191, par. 2, TFUE, a porre questi ultimi principi in correlazione col principio “chi inquina paga”, che nella

33 V. nota 31.

34 Per rendere più facilmente intellegibile il passaggio della sentenza della Corte di Giustizia, pare opportuno riportare l'art. 16 della Direttiva 2004/35/CE, in tema di *relazione con il diritto nazionale*: «La presente direttiva non preclude agli Stati membri di mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, comprese l'individuazione di altre attività da assoggettare agli obblighi di prevenzione e di riparazione previsti dalla presente direttiva e l'individuazione di altri soggetti responsabili». E l'art. 193 del TFUE: «I provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'articolo 192 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con i trattati. Essi sono notificati alla Commissione».



normativa europea non viene enunciato in via isolata, e ad ogni modo non può essere integralmente seguito in caso di danno ambientale “anonimo”, o di inadempienza-insolvenza dell'inquinatore.

L'*urgenza* e la *necessità* di impedire la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione ed il contatto con altre matrici presenti nel sito portano a configurare un obbligo di prevenzione, che nella normativa italiana sembra avere una platea di destinatari più vasta rispetto all'obbligo di riparazione: destinatari dell'obbligo di adottare le misure di prevenzione del danno ambientale sono, nel nostro ordinamento, oltre all'inquinatore, anche il proprietario o il gestore del sito, che non hanno causato la potenziale contaminazione, ma hanno una migliore conoscenza del sito (rispetto ad altri soggetti, ed in particolare alla p.a., obbligata all'intervento preventivo in via residuale), e dunque possono meglio attivarsi per evitare l'irrimediabile prodursi di danni³⁵. L'*urgenza* delle misure di prevenzione del danno ambientale pare confermata dal fatto che il termine per adottarle è fissato in «ventiquattro ore», ex art. 304, co. 1, TUA.

Per il proprietario o il gestore che non hanno causato il danno ambientale sembra previsto un temperamento, relativamente ai *costi dell'attività di prevenzione*, qualora tale danno si sia verificato nonostante l'esistenza di «misure di sicurezza astrattamente idonee» ad evitarlo. Ai sensi dell'art. 308, co. 4, TUA: «Non sono a carico dell'operatore i costi delle azioni di precauzione, prevenzione e ripristino adottate conformemente alle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto se egli può provare che il danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno:

a) è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'esistenza di misure di sicurezza astrattamente idonee».

Tale disposizione, nell'ottica di un ragionevole coordinamento coll'art. 245, co. 2, TUA, in tema di *obbligo di intervento preventivo* del proprietario o del gestore del sito non autori della potenziale contaminazione, appare da interpretare come *clausola di esclusione dei costi*, e non della responsabilità³⁶: in capo al proprietario o al gestore del sito che non hanno causato il danno ambientale sembra permanere l'obbligo di attuare in prima battuta, con assoluta celerità, le misure di prevenzione; salvo il successivo recupero dei costi sostenuti, dando prova che il danno

35 V. RUSSO, “Chi inquina, paga”?: la multiforme applicazione del principio nella giurisprudenza nazionale in tema di ripartizione degli obblighi di risanamento ambientale, in *Riv. giur. edil.*, 2017, Parte I, 899.

36 Nel quadro di un'analisi approfondita della Direttiva europea sulla responsabilità ambientale del 2004, e della sua trasposizione negli Stati membri, segnalano la necessità di distinguere tra clausole di esclusione dei costi e clausole di esclusione della responsabilità, SALES-MUDGAL-FOGLEMEN, *ELD Effectiveness: Scope and Exceptions, Final Report prepared for European Commission – DG Environment*, in *ec.europa.eu*, 2014, 151 s.



ambientale, potenziale o attuale, è stato causato da un terzo, e si è verificato nonostante il proprietario o il gestore del sito avessero adottato misure di sicurezza astrattamente idonee ad evitare tale danno.

L'omissione degli obblighi d'intervento «di prevenzione» da parte del soggetto che non ha causato la potenziale contaminazione, ad ogni modo, non pare rientrare nel quadro del nuovo delitto di omessa bonifica-ripristino. Tale omissione sembra comportare una responsabilità di natura amministrativa: ai sensi dell'art. 304, co. 2, TUA, in tema di *azione di prevenzione*, «Se l'operatore non provvede agli interventi di cui al co. I e alla comunicazione di cui al presente comma, l'autorità preposta al controllo o comunque il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare irroga una sanzione amministrativa non inferiore a mille euro né superiore a tremila euro per ogni giorno di ritardo».

Il piano dell'attività di prevenzione pare, in sostanza, da distinguere da quello dell'attività ripristinatoria.

Pur segnalandosi, anche in questo caso, uno scarso coordinamento della legislazione italiana, riportante una duplice definizione di misure di prevenzione, la distinzione tra queste ultime e le misure di riparazione appare piuttosto chiara, per lo meno a livello astratto. Le «misure di prevenzione» sono definite all'art. 240, lett. i), TUA, «le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia»; e sostanzialmente omogenea appare l'altra definizione di misure di prevenzione contenuta nell'art. 302, co. VIII, TUA. In breve: mentre l'attività di prevenzione pare riferirsi al *pericolo* di danno, la riparazione o il ripristino sembrano riguardare il danno *attuale*, già verificatosi.

Resta il dubbio relativamente all'inquadramento della «messa in sicurezza», che è stata dalla giurisprudenza prevalentemente ricondotta al *genus* delle misure di prevenzione, ponendola a carico



del proprietario o del gestore del sito che non hanno causato la potenziale contaminazione³⁷; e collocata invece, da parte soprattutto della dottrina, nell'ambito delle misure di riparazione, con conseguente esclusione dell'obbligo di effettuarla da parte del proprietario o del gestore del sito che non hanno causato la potenziale contaminazione³⁸.

Dibattito che non sembra riguardare, tuttavia, il tema delle responsabilità penali del proprietario o del gestore del sito: anche laddove le misure di prevenzione si estendano fino a ricomprendere la messa in sicurezza, l'espansione della responsabilità del proprietario/gestore del sito che non ha causato la potenziale contaminazione pare avvenire sul piano amministrativo, e non penale, dal momento che l'omissione delle misure di prevenzione non sembra rientrare nel fatto tipico del delitto di omessa bonifica-ripristino *ex art. 452 terdecies* cod. pen. Mentre se la messa in sicurezza viene inquadrata (anziché nell'ambito delle misure di prevenzione) tra le misure di riparazione, tale intervento, come tutte le misure di natura ripristinatoria, non rappresenta un obbligo per il proprietario/gestore del sito che non ha causato la potenziale contaminazione, ma per l'inquinatore.

Diversa questione è quella dell'*onere reale* e dell'obbligazione risarcitoria che sorge a carico del proprietario che non ha causato il danno ambientale, laddove il sito sia bonificato da parte della pubblica amministrazione *ex art. 250 TUA*. In tale ipotesi, la p.a. può ripetere, nei confronti del proprietario in questione, le spese sostenute per gli interventi di bonifica, «nei limiti del valore di

37 V. Cons. Stato, Sez. 5, n. 1089 del 8 marzo 2017, in *neldiritto.it*, 2017: «Se è vero, per un verso, che l'Amministrazione non può imporre, ai privati che non abbiano alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno di inquinamento contestato, lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento, secondo il principio cui si ispira anche la normativa comunitaria, la quale impone al soggetto che fa correre un rischio di inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione, per altro verso la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di prevenzione dei danni e rientra pertanto nel genus delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone affatto l'accertamento del dolo o della colpa». Nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. 4, 4 dicembre 2017, V., S. s.p.a., B. e altro, O.P.S. s.a.r.l. c. Provincia di Brescia, Regione Lombardia e altri, in *iusexplorer.it*; Cons. Stato, Sez. 5, n. 1509 del 14 aprile 2016, in *tuttoambiente.it*, 2016.

38 V. VIVANI, *Il principio "chi inquina paga" e gli obblighi di messa in sicurezza e di bonifica dei siti contaminati*, in *Giur. it.*, 2018, 1214 s.; RUSSO, *"Chi inquina, paga"?: la multiforme applicazione del principio nella giurisprudenza nazionale in tema di ripartizione degli obblighi di risanamento ambientale*, in *Riv. giur. edil.*, 2017, Parte I, 901 s. Secondo una tesi "intermedia", solo la "messa in sicurezza permanente" di cui all'art. 240, co. 1, lett. o), del TUA, sarebbe una misura di carattere ripristinatorio, non addossabile al soggetto che non ha causato la contaminazione (a differenza della "messa in sicurezza d'emergenza" e della "messa in sicurezza operativa" di cui alle lett. m-n dello stesso art. 240 TUA): v. DINISI, *Gli obblighi del responsabile dell'inquinamento e del proprietario in materia di bonifica*, in PASSALACQUA-POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields. Amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Torino, 2019, 263 ss.



mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi» (art. 253, co. 4, TUA); sempre col presupposto che l'inquinatore sia non individuabile o inadempiente-insolvente.

Anche in questo caso, ad ogni modo, sembrano sorgere responsabilità non penali, ma unicamente di natura risarcitoria: il soggetto che trae diretto giovamento dalla bonifica è tenuto a rimborsare la p.a., e dunque la collettività, del maggior valore ottenuto dal proprio sito a seguito dell'intervento di risanamento realizzato con fondi pubblici³⁹; diversamente, per il proprietario in questione, vi sarebbe un arricchimento *sine causa*.

³⁹ Cons. Stato, Ad. Pl., ord. 25 settembre 2013, n. 21 (in *neldiritto.it*) conferma che l'obbligo di cui all'art. 253 TUA, per il proprietario che non ha causato l'inquinamento, si configura nei termini di un *solvere*, e non di un *facere*. Più recentemente, cfr. Cons. Stato, Sez. 4 n. 502 del 25 gennaio 2018, in *Resp. civ. e prev.*, 2018, 267.



**LA NUOVA DISCIPLINA DELL'IMPROCEDIBILITÀ. LE INCOERENZE APPLICATIVE
E LE IRRAGIONEVOLI DISPARITÀ DI TRATTAMENTO IN MATERIA DI REATI
AMBIENTALI E REATI ASSOCIATIVI CONNESSI.**

**THE NEW RULES ON PROCEDURAL INADMISSIBILITY. INCONSISTENCIES IN
THEIR IMPLEMENTATION AND UNREASONABLE DISPARITIES OF TREATMENT IN
THE FIELD OF ENVIRONMENTAL CRIMES AND RELATED CONSPIRACY CRIMES.**

di Giulio MONFERINI

Abstract. L'articolo compie una breve ricostruzione delle possibili sorti che subiranno nei prossimi anni i processi dopo l'entrata in vigore della legge n. 134/2021 sull'improcedibilità, evidenziando la sovrabbondante pluralità di regimi transitori, le scelte del legislatore contraddittorie e prive di razionalità per casi analoghi. L'incoerenza appare particolarmente evidente nell'analisi del trattamento processuale riservato ai reati ambientali più gravi e ai reati associativi connessi

Abstract. The article briefly describes the possible outcomes of criminal proceedings after the entry into force of Law n. 134/2021 reform on procedural inadmissibility, emphasizing the overabundance of intertemporal regulations, the contradictory choices of the lawmaker and their lack of rationality when applied to similar cases. The inconsistency emerges with singular blatancy in analysing how the new procedural rule impacts on environmental crimes and related conspiracy crimes.

Parole chiave: improcedibilità, impugnazione, diritto transitorio, deroga, proroga, estinzione del reato, prescrizione, ecodelitto, traffico di rifiuti, associazione per delinquere, reati contravvenzionali, irrazionalità

Key words: procedural inadmissibility, means of appeal, intertemporal regulation, derogation, delay, extinction of the offence, time-bar, environmental crime, waste trafficking; conspiracy, misdemeanours, irrationality



SOMMARIO: 1. Il nuovo istituto dell'improcedibilità: scelta contraddittoria e portatrice di incertezza - 2. L'inquadramento normativo: il groviglio delle discipline per fatti analoghi nel diritto intertemporale - 3. L'ulteriore complicazione delle deroghe e delle proroghe - 4. La prospettazione di conseguenze applicative assurde e irrazionali: il caso dei delitti ambientali e dei delitti associativi connessi.

1- Il nuovo istituto dell'improcedibilità: scelta contraddittoria e portatrice di incertezza.

La legge 27 settembre 2021, n. 134 ha di recente rimesso mano alla disciplina della prescrizione introdotta dalla cosiddetta riforma Bonafede, non già abrogandola o modificandola ma introducendo il nuovo istituto della improcedibilità nei successivi gradi di giudizio. Le novità comportano conseguenze rilevanti anche in materia di delitti ambientali, quali il traffico di rifiuti, gli ecodelitti di danno e l'eventuale delitto associativo connesso.¹

Merita quindi svolgere una breve sintesi del quadro normativo generale che è derivato dalla riforma, per poi analizzare alcune storture applicative che ne potrebbero derivare con riferimento ai reati di interesse².

Il nuovo assetto combina insieme la disciplina sull'estinzione del reato per intervenuto decorso del tempo (prescrizione) con un nuovo istituto ibrido, dal contenuto apparentemente processuale, quale quello della improcedibilità del reato. La novità lascia frastornati perché il testo si presenta oscuro, già di difficile comprensione per i tecnici, ma diventa una formula contorta e criptica per il cittadino comune. Si tratta di un caso veramente patologico di inintelligibilità della

1 GALANTI, *Prescrizione e improcedibilità del delitto di attività organizzata per il traffico di rifiuti*, in *Cassazione Penale*, 5, 2022, p. 1978 – 1989; NEGRI, *Dell'improcedibilità temporale. Pregi e difetti*, in *sistemapenale.it*, 2/2022; CANZIO, *Il modello "Cartabia". organizzazione giudiziaria, prescrizione del reato, improcedibilità*, in *sistemapenale.it*, 14 febbraio 2022.

2 Si veda in generale sull'argomento un primo lavoro di ricostruzione storica e sistematica dell'istituto della prescrizione e del correlato nuovo istituto dell'improcedibilità curato da ROMANO e MARANDOLA, *La riforma Cartabia. La prescrizione, l'improcedibilità e le altre norme immediatamente precettive*, Pisa, 2021, in particolare nel testo, MARANDOLA, *Gli incerti orizzonti dell'improcedibilità per decorrenza dei termini ragionevoli nei giudizi d'impugnazione*, p. 55- 92.



legge, pur venendo enunciati principi generali che dovrebbero essere conosciuti e capiti da tutti. Senza entrare nel dettaglio sul merito della scelta del legislatore si deve prendere atto della consapevole volontà di porre nel nulla un gran numero di processi, e tutti i relativi costi sostenuti dallo Stato per celebrarli, sulla mera constatazione di essere stati i giudici troppo lenti nel percorrere un passaggio processuale (non quindi troppo lunghi in senso assoluto), successivo al giudizio di merito di primo grado, senza in alcun modo incidere sulle cause di tali lungaggini e senza valutare se per caso quei tempi dettati dalla nuova regola non siano per molte vicende processuali del tutto incompatibili. Si deve anche prendere atto che per prevenire le sicure polemiche che deriveranno dalla concreta applicazione della riforma, è stata introdotta una disciplina di proroga dei termini di improcedibilità, non solo fondata su regole produttrici di ulteriore incertezza nel diritto, ma anche foriera di ulteriori discriminazioni, incoerenze e scelte di valore del tutto incomprensibili e in controtendenza con il comune sentire rispetto alla gradazione dei beni da tutelare.

Quanto a una prima incertezza del diritto va osservato che la proroga del termine di improcedibilità è rimessa alla discrezionalità di ciascun giudice sulla scorta di criteri del tutto generici, che facilmente fanno prevedere decisioni contraddittorie a seconda delle posizioni più o meno rigoristiche o più o meno lassistiche dell'organo giudicante, così da ingenerare nel cittadino la convinzione che la condanna finale o l'improcedibilità derivino dalla cattiva sorte per essere capitati davanti a una corte inflessibile o dalla fortuna di essere capitati davanti a un collegio benevolo.

Quanto a una seconda incertezza applicativa va rimarcato come il ricorso per cassazione contro la decisione del giudice d'appello che concede la proroga del termine, a sua volta comporta che il giudice di legittimità dovrà riempire di contenuto concetti elastici e indefiniti e produrrà inevitabilmente altre soluzioni contraddittorie e difformi per casi identici.

Non si può non sottolineare la ineluttabile confusione, indeterminatezza, disparità di trattamento che da tutto ciò ne deriverà.

Quanto alle scelte, come detto, foriere di situazioni incoerenti e discriminatorie, e di priorità selettive dei beni da tutelare che contrastano con il comune sentire, basta solo far notare come da una parte si avranno reati bagatellari i cui tempi processuali verranno allungati a dismisura e dall'altra delitti di assoluta gravità, fra cui si possono annoverare non solo reati gravi contro la



persona ma anche gravi delitti ambientali di danno e di traffico di rifiuti posti in essere anche nelle forme associate destinati a vanificarsi secondo tempistiche del tutto irrazionali.

Quanto alle incoerenze e irrazionalità si possono tuttavia già da ora evidenziare alcune conseguenze assurde che la disciplina già in vigore è in grado di produrre nei processi in via di svolgimento nei prossimi mesi, per quanto riguarda i reati ambientali. Si potrebbe facilmente in concreto arrivare al paradosso, come di seguito sarà esemplificato, che il mancato rispetto della scansione temporale imposta vanifichi gravi delitti ambientali con la tagliola della improcedibilità in un tempo anche più breve di quello prevista con l'attuale disciplina della prescrizione per un reato contravvenzionale punibile con una ammenda.³

Partiamo dal quadro normativo riformato dalla legge 27 settembre 2021, n. 134.

2- L'inquadramento normativo: il groviglio delle discipline per fatti analoghi nel diritto intertemporale.

Il nuovo art. 161-bis del cod.pen. (cessazione del corso della prescrizione) stabilisce solennemente che il corso della prescrizione del reato cessa definitivamente con la pronuncia della sentenza di primo grado. Nondimeno, nel caso di annullamento che comporti la regressione del procedimento al primo grado o a una fase anteriore, la prescrizione riprende il suo corso dalla data della pronuncia definitiva di annullamento.

Questo significa banalmente che invece di imporre più stringenti limiti temporali all'accertamento processuale di primo grado, quello più delicato ove le prove devono essere effettivamente assunte, per esso i tempi possono allungarsi a dismisura fino al tempo massimo stabilito per la prescrizione, concedibile senza alcuna sanzione di tipo processuale o sostanziale. Se prima della riforma sulla prescrizione entro sette anni e mezzo un delitto con pena edittale nel massimo non superiore a sei anni doveva essere giudicato fino in Cassazione, ora è sufficiente che in quel tempo arrivi la sentenza di primo grado. Può però darsi, e in molti tribunali questo avviene, che il processo si svolga in primo grado celermente e in tempi ragionevoli, con largo anticipo

³ MACRÌ, *Legge Cartabia, la riforma del processo penale: una analisi*, in *leurispes.it*, 11/2021, ad un primo commento l'autore sottolinea già il concreto rischio di esiti processuali paradossali e opposti per situazioni analoghe.



rispetto ai termini massimi, e tuttavia rimane l'incognita della durata delle impugnazioni nelle fasi successive di giudizio, che potrebbero travolgere anche un processo di primo grado tempestivamente celebrato, se nei gradi successivi non si rispettano le tempistiche stringenti della riforma "Cartabia".

La norma sulla prescrizione fino al primo grado si applica ai reati commessi a far data dal 1° gennaio 2020. E solo per questi reati trova applicazione la nuova disciplina dettata dall'art. 344-bis cod.proc.pen., in tema di improcedibilità dell'azione penale per eccessiva durata dei giudizi di impugnazione.

Quindi a seguito della riforma il processo di primo grado e la fase delle indagini vengono dilatati nel loro massimo tempo utile per la prescrizione (si possono fare indagini integrative anche durante il processo di primo grado). Le impugnazioni diventano invece repentinamente costrette a osservare tempistiche stringenti a pena di improcedibilità. Quasi a dire: ci siamo tanto dati da fare in primo grado, ma ora o si fa tutto in fretta o si butta via tutto lo sforzo fatto.

Le regole sembrano essere di natura processuale e non sostanziale ad un primo scrutinio della Corte Costituzionale, con conseguente irretroattività della disciplina più favorevole anche ai fatti commessi prima del 1 gennaio 2020⁴.

La nuova legge disciplina il diritto transitorio⁵ e detta per i processi un diverso regime a seconda del tempo di commissione del reato, ma con effetti potenzialmente irrazionali e disparità di

4 Si veda Cass. Sez. 5, n. 334 del 10/1/2022 (dep. 5/11/2021), Pizzorulli, Rv. 282419, che ha dichiarato manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dei co. 2 e 3 dell'art. 2 della l. n. 134 del 2021, per superamento del termine di durata massima di un anno di cui all'art. 344-bis c.p.p., prospettate per violazione degli artt. 3 e 117 Cost, escludendo la natura sostanziale della disciplina e ritenendo manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 2 e 3, della suddetta legge, in relazione agli artt. 3 e 117 Cost. nella parte in cui, limitandone l'applicazione ai soli reati commessi dopo il primo gennaio 2020, si pone in contrasto con il principio del "favor rei", trattandosi di istituto avente natura processuale e, pertanto, soggetto al principio "tempus regit actum", non operando così per i reati commessi antecedentemente al primo gennaio 2020. In senso conforme anche Cass. sez. 7, n. 43883 del 26/11/2021 (dep. 19/11/2021) Cusmà. Per un commento sistematico che riflette anche sulla natura processuale della disciplina si veda LEO, *Prescrizione e improcedibilità: problematiche di diritto intertemporale alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *sistemapenale.it*, marzo 2022 e dello stesso autore DE FEO, *Corte di cassazione sull'istituto dell'improcedibilità di cui all'art. 344 bis c.p.p., recentemente introdotto con la c.d. riforma Cartabia*, in *diritto.it* 2021; MOLINO, *Riforma "Cartabia": non viola la Costituzione il regime transitorio della nuova improcedibilità del processo*, in *Altalex.it* 2021, in cui l'autore prendendo ad esempio di confronto le pronunce della Corte Costituzionale sulla legge "spazzacorrotti" (nel 2020) e sulla legge ex Cirielli (nel 2006), sottolinea la natura squisitamente processuale del nuovo istituto dell'improcedibilità.

5 Per una ricostruzione del diritto transitorio si veda NAPPI, *Appunti sulla disciplina dell'improcedibilità per irragionevole durata dei giudizi di impugnazione*, in *Questionegiustizia.it*, n. 4/2021;



trattamento schizofreniche.⁶

Una prima diversificazione di disciplina si incontra fra i processi per reati commessi prima e quelli commessi dopo: tutti i fatti commessi prima del 1 gennaio 2020 seguono le regole generali della prescrizione previgente, con possibile declaratoria di prescrizione nei successivi gradi di giudizio; tutti i fatti commessi dopo seguono non solo la disciplina della prescrizione dilatata fino alla sentenza di primo grado, ma recepiscono anche la disciplina della improcedibilità nei successivi gradi di impugnazione. Sul punto osserva nel suo parere il Consiglio Superiore della Magistratura: “Il corso della prescrizione cessa con la sentenza di primo grado; ma, dopo un intervallo temporale breve (novanta giorni dalla scadenza del termine per il deposito della motivazione), iniziano a decorrere altri termini, uguali per tutti i reati (salva la possibilità di proroga per alcuni), entro i quali devono essere conclusi i giudizi di impugnazione, pena l'improcedibilità dell'azione”.⁷

Una seconda distinzione riguarda l'ambito applicativo della improcedibilità nei processi per i fatti commessi dopo, per i quali sono declinate tre diverse discipline.

1- I processi commessi dopo, ma con impugnazione fatta prima del 2024. Una prima distinzione di disciplina viene introdotta dal diritto transitorio, che allunga i termini della improcedibilità fino al 31 dicembre 2024, ai sensi dell'art. 578 co. 5 cod.proc.pen. nella sua nuova formulazione, per i procedimenti che hanno a oggetto reati commessi a far data dal 1° gennaio 2020, se l'impugnazione è proposta entro il 31 dicembre 2024. In questi casi i termini previsti dall'art. 344-bis co. 1 e art. 344-bis co. 2 cod.proc.pen. sono, rispettivamente, di tre anni per il giudizio di appello e di un anno e sei mesi per il giudizio di cassazione.

Quindi in questo primo scenario i termini massimi per arrivare a una sentenza di condanna diventano: un termine uguale o inferiore a cinque anni fino al primo grado (dal 1 gennaio 2020 al 31 dicembre 2024) più quattro anni e sei mesi per gli altri due gradi di giudizio, sommati fra loro.

2- Anche il diritto transitorio ha un'ulteriore variante di disciplina se alla data di entrata in vigore della l. 27 settembre 2021, n. 134 (19 ottobre 2021), gli atti del procedimento sono già

6 Sull'argomento con posizioni contrapposte si veda AMENDOLA, *Riforma Cartabia, i reati ambientali non esistono*, in “*Il Fatto Quotidiano*”, 8 ottobre 2021, Numero 26 – novembre 2021; VERGINE, *A proposito di prescrizione, improcedibilità e delitti ambientali, leggendo il contributo di G. Amendola*, in *RGAonline.it*, novembre 2021.

7 Consiglio Superiore della Magistratura, delibera 19/PP/2020 - Disegno di Legge AC n. 2435: Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello. - Disposizioni in materia di prescrizione e di improcedibilità dell'azione penale. (delibera 29 luglio 2021).



pervenuti al giudice dell'appello o alla Corte di cassazione, ossia se è già stata depositata e trasmessa l'impugnazione presentata. In tale caso si applicano comunque i più brevi termini previsti dall'art. 344-bis co. 1 e art. 344-bis co. 2 cod.proc.pen., sebbene con decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge (co. 4).

Quindi in questo secondo scenario i termini per arrivare a una sentenza definitiva di condanna diventano: un tempo per la sentenza di primo grado di poco più di un anno e dieci mesi (dal 1 gennaio 2020 al 19 ottobre 2021), tempo notevolmente inferiore al termine massimo di prescrizione previsto dalla normativa vigente, a cui aggiungere altri tre anni per gli altri gradi di giudizio, decorrenti dalla data di entrata in vigore della nuova legge (19 ottobre 2021), per quelli pendenti in appello e in anno dalla medesima data per quelli pendenti in Cassazione.

3- Infine vi è il caso ordinario, una volta entrata a regime la riforma (se mai succederà) ossia le impugnazioni presentate dopo il 31 dicembre 2024 avverso sentenze per fatti commessi dopo il primo gennaio 2020.

In questo terzo scenario i termini per arrivare a una sentenza di condanna diventano: il termine massimo di prescrizione fino al primo grado più tre anni per gli altri gradi di giudizio.

A tutti i termini variamente individuati devono peraltro aggiungersi ulteriori 90 giorni ai sensi dell'art. 344-bis co. 3 cod.proc.pen. decorrenti dal termine stabilito per il deposito della motivazione della sentenza, si legge in fatti che *“I termini di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo decorrono dal novantesimo giorno successivo alla scadenza del termine previsto dall'articolo 544, come eventualmente prorogato ai sensi dell'articolo 154 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del presente codice, per il deposito della motivazione della sentenza”*.

3 - L'ulteriore complicazione delle deroghe e delle proroghe

A fronte di questa casistica ordinaria seppure variegata, devono poi essere messe in conto le discipline derogatorie e di proroga dei termini di improcedibilità previsti dall'art. 344-bis co. 4 cod.



proc. pen. Queste proroghe e deroghe sono di tre tipi.⁸

1. Proroga di ordine generale afferente a tutte le tipologie di reato in procedimenti che abbiano le seguenti caratteristiche: quando il giudizio di impugnazione è particolarmente complesso, in ragione del numero delle parti o delle imputazioni o del numero o della complessità delle questioni di fatto o di diritto da trattare (344-bis co. 4 prima parte cod. proc. pen). Sarà il giudice dell'impugnazione, che procede, a decidere, sulla scorta di una serie di parametri del tutto opinabili e di difficile verifica a posteriori, ulteriormente complicati dal fatto che il numero dei soggetti del processo non necessariamente coincide con il numero dei concorrenti nel medesimo reato e sia rivelatore sintomatico di complessità o piuttosto di una scelta della pubblica accusa di formulare in un unico procedimento diverse imputazioni a carico di molti imputati⁹.

In questo caso verrà aggiunto con decreto motivato dal giudice un anno per l'appello e sei mesi per la Cassazione (ciascuno dei provvedimenti impugnabili in cassazione, con buona pace per la ragionevole durata del processo, per la certezza e uniformità delle decisioni).

2. Deroga e proroga speciale, senza limiti temporali finali, dell'allungamento dei termini. La proroga del termine, infatti, in deroga alla regola generale, può essere reiterata senza limiti, purchè persistano le condizioni di particolare complessità, in ragione del numero delle parti o delle imputazioni o del numero o della complessità delle questioni di fatto o di diritto da trattare, ma solo con riguardo a talune tipologie di reati. La deroga speciale prevede una elencazione di reati, ovviamente non coordinata con le altre varie elencazioni di reati gravi che si ritrovano nel codice di procedura penale. Non è coordinata infatti con la disciplina delle competenze della Direzione Distrettuale Antimafia (art. 51 co. 3-bis cod.proc.pen.), né è coordinata con le tipologie di reati previsti dall'art. 407 co. 2 lett. a) cod.proc. pen.) c.p.p., né con quelli per cui è previsto l'arresto

8 Ufficio del Massimario, *Relazione su novità normativa, La legge 27 settembre 2021, n. 134. Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*, Rel.60/21 del 3 novembre 2021, par. 11 e ss.

9 Si riporta per esteso il giudizio dell'Ufficio del Massimario, nella relazione citata, par. 11.1 p. 23. *“In definitiva, quindi, pare fondato il timore che il parametro di valutazione della complessità del procedimento non sia stato calibrato sulla base di indici realmente idonei a garantire un'omogeneità di giudizio, con la conseguenza che la proroga dei termini per l'improcedibilità risulterà soggetta a giudizi dall'esito tutt'altro che preventivabile. A ciò occorre aggiungere che la complessità del procedimento, ove determinata dal cumulo soggettivo, finisce per essere un elemento che va ad aggravare notevolmente la posizione di quei coimputati rispetto ai quali la scelta di procedere al processo cumulativo è frutto di una insindacabile decisione dell'organo dell'accusa che, indirettamente, pone i presupposti per la successiva proroga dei termini di improcedibilità. Per esemplificare, un soggetto sarà sottoposto ad un regime più o meno favorevole di durata del processo, sol perché la sua posizione è stata trattata autonomamente (il che fa venir meno la complessità per il numero delle parti), piuttosto che in un processo soggettivamente cumulativo”*.



obbligatorio in flagranza (art. 380 cod. proc.pen.), ma consiste in un elenco autonomo e distinto, stabilito per ragioni verosimilmente dovute a una presunzione di complessità del processo per talune tipologie di reato, che ignora del tutto la realtà complessa di altre tipologie di reato, quali ad esempio, per quanto qui interessa, i delitti di natura ambientale anche quelli commessi in forma associata.

Questo è l'elenco (art. 344-bis cod. proc. pen. co. 4 seconda parte): *“per i delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni o nel massimo a dieci anni, per i delitti di cui agli articoli 270, terzo comma, 306, secondo comma, 416-bis, 416-ter, 609- bis, nelle ipotesi aggravate di cui all'articolo 609-ter, 609-quater e 609octies del codice penale, nonché per i delitti aggravati ai sensi dell'articolo 416-bis.1, primo comma, del codice penale e per il delitto di cui all'articolo 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309”*.

Rimane il dubbio di capire perché di volta in volta alla scadenza del termine concesso, il giudice debba ribadire tale presupposto, che difficilmente potrebbe venire meno da una proroga all'altra, e consentire ogni volta il ricorso in cassazione, che potrebbe avere un senso solo per rilevare negligenti omissioni e inerzie rilevanti dal punto di vista disciplinare, ma che di fatto renderà il processo condizionato a infinite impugnazioni in corso di svolgimento. Si noti ancora una volta che fra i delitti elencati non vi è cenno a quelli ambientali.

3. Limitazione alla deroga e proroga speciale per i delitti aggravati dall'art. 416-bis.1 cod. pen., ossia aggravati dall'agevolazione di una organizzazione mafiosa o per l'uso del metodo mafioso, per i quali il legislatore si premura di fissare un termine massimo per le proroghe, prevedendo l'art. 344-bis co. 5 ultimo capoverso: *“Nondimeno, quando si procede per i delitti aggravati ai sensi dell'articolo 416 bis.1, primo comma del codice penale, i periodi di proroga non possono superare complessivamente tre anni nel giudizio di appello e un anno e sei mesi nel giudizio di cassazione”*.



4 - La prospettazione di conseguenze applicative assurde e irrazionali: il caso dei delitti ambientali e dei delitti associativi connessi.

In questo scenario a dir poco confuso, contraddittorio e incomprensibile, diventa facile giocare di fantasia e prospettare una infinita casistica di situazioni assurde e irrazionali, con particolare riguardo, per quanto qui interessa, agli ecodelitti, al delitto di attività organizzate di rifiuti, al delitto associativo connesso e al parallelo trattamento dei reati contravvenzionali ambientali.

Vediamone alcune solo a titolo esemplificativo, ma ciascuno potrebbe esercitarsi a trovare situazioni processuali prive di senso.

a) Reato contravvenzionale ambientale punibile con una pena alternativa (arresto o ammenda) commesso dopo il primo gennaio 2020, per esempio il 2 gennaio 2020, giudicato in primo grado e con impugnazione proposta entro il 31 dicembre 2024, beneficia di termini di improcedibilità allungati fino a 4 anni e mezzo. Di fatto quindi una contravvenzione che nel regime previgente si sarebbe estinta per prescrizione il 2 gennaio 2025 (termine di quattro anni più uno per interruzione) potrebbe diventare improcedibile il 30 giugno 2029, ossia vedere dilatati i tempi per la pronuncia di condanna fino a nove anni e mezzo. In realtà poi ai sensi dell'art. 344-bis co. 3 cod.proc.pen. il termine si dilata ulteriormente di non meno di ulteriori novanta giorni (se la motivazione è contestuale) o di sei mesi se il termine per il deposito della sentenza è stabilito in novanta giorni.

b) Delitto associativo pluriaggravato, ma non dall'aggravante mafiosa che consentirebbe di applicare la deroga speciale, finalizzato a un vasto traffico di rifiuti, a sua volta aggravato con pena a effetto speciale; ossia reati sanzionabili con pene edittali anche superiori a dieci anni di reclusione. Il regime di prescrizione ordinario previgente consentirebbe tempi processuali molto dilatati:

- un termine di prescrizione di circa tredici anni per il reato associativo (si pensi alla associazione per delinquere con l'aggravante a effetto speciale di cui all'art. 452-*octies* cod. pen.);
- per il delitto fine di traffico di rifiuti l'essere ricompreso fra i reati di cui all'art. 51 co. 3-*bis* cod.proc.pen. avrebbe comportato, oltre al raddoppio del termine ordinario di prescrizione, anche l'interruzione della prescrizione secondo la regola particolare del decorso ex novo dei termini raddoppiati ex lege (combinato disposto dell'art. 157 co. 6 e 161 co. 2 cod. pen.).

Invece con la riforma sulla improcedibilità sono configurabili altri scenari in gran parte paradossali.

➤ Nelle stesse condizioni processuali del caso specificato per il reato contravvenzionale (commesso dopo il gennaio 2020 e impugnato prima del 31 dicembre 2024) quei delitti potrebbero essere dichiarati improcedibili non oltre 10 anni dalla commissione (sono infatti da sommare i 5 anni di durata del processo di primo grado per un fatto commesso immediatamente dopo il primo gennaio 2020 e con impugnazione prima del 31 dicembre 2024, con i 4 anni e mezzo per



l'improcedibilità nei successivi gradi e sei mesi per il deposito della sentenza ai sensi dell'art. 344-*bis* co. 3 cod.proc.pen.). Se poi la condanna di primo grado fosse intervenuta in un tempo molto ristretto (ben inferiore ai 5 anni intercorrenti tra il 1/1/2020 e il 31/12/2024), per l'evidenza della prova, magari a seguito di rito abbreviato, i tempi si restringerebbero ulteriormente a fronte di termini prescrizionali previgenti molto più allungati.

➤ Non solo. Potrebbe darsi che la condanna per fatti commessi dopo il primo gennaio 2020 sia già stata depositata e impugnata alla data di entrata in vigore della nuova legge e quindi dovrebbe individuarsi il termine di inizio per computare l'improcedibilità da tale data (art. 578 co. 5 cod.proc.pen.). In tal caso i termini per ottenere la sentenza di condanna definitiva si ridurrebbero al massimo a poco meno o poco più di cinque anni: fatto commesso dopo il 1 gennaio 2020 con sentenza depositata e impugnata prima del 19 ottobre 2021, a cui poi accedono termini di improcedibilità di due anni per l'appello e un anno per la cassazione e quindi un termine finale, per ottenere una pronuncia definitiva, individuabile nel 19 ottobre 2024 (a cui aggiungere sempre i termini stabiliti dall'art. 344-*bis* co. 3 cod.proc.pen.); ossia un tempo equivalente a quello stimato utile dal legislatore, secondo la disciplina previgente, per ottenere la condanna per un reato contravvenzionale oblabile e ciò a fronte e nonostante il risultato commendevole di una celere sentenza definitiva di primo grado per un grave delitto.

➤ Infine per i fatti commessi dopo l'entrata in vigore della legge e con impugnazione successiva al 31 dicembre 2024 i termini entro cui possa essere vanificato il procedimento, senza che sia intervenuta sentenza di condanna, è del tutto aleatorio e correlato a situazioni diverse, dipendenti da molteplici fattori: quali la capacità organizzativa dell'ufficio del tribunale giudicante (cancelleria efficiente ecc.), la capacità definitoria del giudice o anche da fattori del tutto imprevedibili (carenza di organico del tribunale, riassegnazione ad altro ruolo ecc.). Così che può darsi un processo di primo grado che, pur di limitata complessità, duri fino a dodici anni in primo grado per inefficienze del tribunale ed era magari già durato altri dodici anni nella fase delle indagini e dell'udienza preliminare (termini di prescrizione raddoppiati ex 157 cod. pen. e con interruzione e decorso ex novo dal decreto che dispone il giudizio per il traffico di rifiuti ex art. 161 co. 2 cod.pen.) e poi venga definito tempestivamente con condanna entro i termini nei successivi gradi di impugnazione. Per contro un processo per lo stesso titolo di reato, ma di eccezionale complessità (per numero di imputati, di episodi contestati, di fatti complessi e gravi ecc.), definito



con condanna in breve tempo in primo grado, grazie all'efficienza del giudice e degli uffici di cancelleria, potrebbe finire nel nulla se i termini di improcedibilità non venissero rispettati nei gradi successivi, tenendo conto anche della modesta deroga temporale per la complessità. Quindi lo stesso reato, ma di diversa gravità, potrebbe arrivare a condanna (o ad assoluzione) dopo venticinque anni dalla sua commissione per il caso meno grave in concreto oppure finire nel nulla in cinque o sei anni dalla sua commissione per il caso più grave (abbreviati per reati complessi con detenuti, poi dichiarati improcedibili nei successivi gradi).¹⁰

Come si vede quindi se i delitti associativi e ambientali fossero stati commessi prima dell'entrata in vigore della legge i termini ordinari della prescrizione avrebbero reso certo e prevedibile il termine per giungere a una sentenza di condanna o assoluzione definitiva, in perfetta coerenza con la particolare complessità e difficoltà della materia da trattare e soprattutto assicurando un pari trattamento a tutti i casi ad essa riconducibili. Il risultato di questa caduta di attenzione del legislatore verso i delitti ambientali potrebbe avere un incredibile effetto criminogeno, correlato al calcolo del criminale di professione sui rischi di condanna definitiva a cui incorrerebbe se commettesse quella tipologia di delitto, rispetto a rischi ormai analoghi per una contravvenzione oblabile. I delitti di cui si parla non vengono commessi dal balordo, dal soggetto che agisce d'impeto o per occasionale calcolo di lucro, ma dal criminale professionale che pianifica a tavolino i rischi, i vantaggi e il profitto e che sarà invogliato paradossalmente ad allestire un traffico ben organizzato di rifiuti, anche in forma associata, e molto redditizio, piuttosto che violare occasionalmente le prescrizioni dell'autorizzazione ambientale di cui è in possesso.

Si aggiunga infine, ma sarà la effettiva applicazione della disciplina a verificarlo, che il rischio di condanna per l'evidenza della prova non sarà motivo per accedere a riti alternativi o ragione di deterrenza per cessare nella condotta criminosa, poiché anche a fronte della elevata probabilità di essere condannati in primo grado, il sistema ora offre notevoli opportunità per conseguire una pronuncia di improcedibilità, difendendosi dal processo nei gradi successivi di impugnazione, dilatandone i tempi con tattiche dilatorie, o confidando nelle inefficienze

¹⁰ In termini generali sulle irrazionalità del sistema e le sue possibili patologie costituzionali si veda SPANGHER, *L'improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione*, in *giustiziainsieme.it*, 2/22; SPANGHER, *Art. 344 bis c.p.p.: questioni di incostituzionalità e criticità applicative*, in *giustiziainsieme.it*, 12/2021.



organizzative delle corti superiori, soprattutto di quelle d'appello, molte delle quali versano in stato comatoso.

Dagli esempi esposti se ne trae in conclusione l'impressione di un sistema processuale del tutto squilibrato e per certi versi ipocrita, in cui da una parte si accetta l'eventualità che la celebrazione del processo di primo grado per crimini contro l'ambiente possa durare anche molti anni, con investimento di enormi energie e risorse per veder affermata la pretesa punitiva statutale e dall'altra si prevede che quello stesso processo possa cader nel nulla nei gradi successivi di giudizio per il mancato rispetto di stringenti termini perentori, come se essi assurgessero a una sorta di risolutorio istituto deflattivo per la celere definizione delle pendenze, pur in assenza di una complessiva riforma semplificatoria e razionalizzatrice delle impugnazioni.



LEXAMBIENTE
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente
Fasc. 4/2022

**LA PRIMA SENTENZA DI MERITO SUL DISASTRO AMBIENTALE.
UN INASPETTATO CASO DI INCENDIO DISASTROSO PER L'AMBIENTE**

**THE FIRST ENVIRONMENTAL CRIME CASE.
AN UNEXPECTED CASE OF FOREST FIRE WITH CATASTROPHIC EFFECTS FOR
THE ENVIRONMENT**

di Carlo RUGA RIVA

Abstract. La nota esamina la prima sentenza di merito sul nuovo disastro ambientale, relativa ad un incendio doloso di vastissime dimensioni. Il Tribunale di Pisa condanna per incendio boschivo aggravato in concorso con disastro ambientale aggravato, soffermandosi su vari effetti disastrosi dell'incendio per la funzione ecosistemica, per la fruibilità del paesaggio, per la "tenuta" idrogeologica del territorio, per il cambiamento climatico dell'area.

Abstract. The article deals with the first environmental disaster case, concerning an enormous forest fire crime. The Tribunal of Pisa founded the accused guilty of forest fire crime and environmental disaster, and explained the various catastrophic effects to the ecosystem, to the soil, to the usability of landscape and to climate change of the affected area.

Parole chiave: incendio boschivo, disastro ambientale

Key words: forest fire crime, environmental disaster crime



Tribunale di Pisa, 17 settembre 2021, n. 1356, G.F.

Massima: *integra disastro ambientale un incendio di vastissime dimensioni con effetti disastrosi sulla funzione ecologica dell'area, sulla perdita di suolo fertile, con prospettati fenomeni di dilavamento ed erosione, sulla fruibilità del paesaggio, e sullo stock di carbonio, con e correlato impatto negativo sui gas serra.*

SOMMARIO: **1. I fatti e la loro qualificazione giuridica – 2. Il concorso tra incendio boschivo e disastro ambientale – 3. Conclusioni**

1. I fatti e la loro qualificazione giuridica

1. I fatti e la loro qualificazione giuridica.

La sentenza che si annota¹ sembrerebbe essere la prima pronunciata in tema di nuovo disastro ambientale.

Diversamente da quanto ipotizzato dai primi commentatori della riforma sugli eco-reati², non si tratta di un caso di disastro da attività industriale, ma di una vicenda per così dire classica, da collocarsi nell'area dei reati comuni.

1 Tribunale di Pisa n. 1356 del 17/09/2021, inedita; per il testo delle motivazioni si rinvia all'osservatorio di giurisprudenza nel presente numero

2 Sul disastro ambientale si vedano, tra i molti, i contributi di ACCINNI, *Disastro ambientale (dall'horror vacui all'horror pleni)*, Milano, 2018; 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, p. 78; D'ALESSANDRO, *La tutela dell'ambiente tra passato e futuro*, *Jus*, 2016, fasc. 1, p. 83 ss; DE SANTIS, *Il nuovo volto del diritto penale dell'ambiente*, Roma, 2016, p. 195 ss.; GARGANI, *Le plurime figure di disastro*, in *Cass. pen.* 2016, nn. 7-8, p. 2715 ss; *Id.*, *Fattispecie deprivate. disastri innominati e atipici in materia ambientale*, in *La Legislazione penale*, 3.02.2020; MAZZANTI, *Primi chiarimenti (e nuove questioni) in materia di disastro ambientale con offesa alla pubblica incolumità*, in *Dir. pen. cont.* 11.10.2018; PISANI, *Il nuovo disastro ambientale*, in *Il nuovo diritto penale dell'ambiente* (a cura di CORNACCHIA, PISANI), Bologna, 2018, p. 121; POGGI D'ANGELO, *Il doppio evento (danno/pericolo) nel nuovo delitto di disastro ambientale-sanitario*, in *Cass. pen.*, 2019, fasc. 2, p. 630 ss.; RAMACCI, *Il "nuovo" disastro ambientale*, in *La legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo tra dottrina e giurisprudenza* (a cura di RUGA RIVA), Torino, 2017, p. 35 ss.; RICCIARDI, *I "disastri ambientali": la Cassazione al crocevia tra clausola di salvaguardia, fenomeno successorio e concorso apparente di norme*, in *Dir. pen. cont.* 30.10. 2018; RUGA RIVA, *Il nuovo disastro ambientale: dal legislatore ermetico al legislatore logorroico*, in *Cass. pen.* 2016, p. 4646; SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n.68 sugli "Ecodelitti": una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Dir. pen. cont.*, 9.7.2015; TELESCA, *La tutela penale dell'ambiente. I profili problematici della legge n.68/2015*, Torino, 2016.



Un cittadino (volontario – si fa per dire – antincendio) causa un incendio doloso di vastissime dimensioni pericoloso per la pubblica incolumità e di straordinaria gravità per l'ambiente, con l'aggravante dalla realizzazione in area sottoposta a vincolo paesaggistico ed ambientale.

La sentenza, molto ben argomentata sul piano probatorio della ricostruzione dei fatti e del loro addebito all'imputato, si è confrontata con un capo di imputazione costruito con apprezzabile specificazione dei profili disastrosi addebitati all'imputato³, che riguardano sia la pubblica incolumità (art. 452-*quater* n. 3 cod. pen.) che l'ambiente (art. 452-*quater* nn.1 e 2 cod. pen.).

I danni all'ambiente, seguendo il capo d'accusa, sono sinteticamente riassumibili in molteplici danni arrecati alla biodiversità e alla funzione ecologica del territorio percorso dal fuoco,

3 Vale la pena riportarli qui in nota: "... *cagionava un disastro ambientale, caratterizzato dall'alterazione irreversibile dell'equilibrio dell'ecosistema e dall'offesa alla pubblica incolumità, in ragione della rilevanza del fatto, vista l'estensione della compromissione del territorio interessato e degli effetti lesivi dell'incendio, in una zona sottoposta, nella misura del 98%, a vincolo paesaggistico ed idrogeologico.*

2.1) *Nella specie, a causa dell'incendio, l'area coinvolta subiva un'alterazione irreversibile ovvero, in parte, eliminabile, ma in un arco di tempo notevolmente lungo e a condizioni particolarmente onerose, e solo con provvedimenti eccezionali, con riferimento ai seguenti profili:*

a) *La tutela della biodiversità e della funzione ecologica del territorio, parte del quale appartiene alla rete di aree protette europee NATURA 2000;*

b) *La fertilità dei suoli, irrimediabilmente compromessa a causa della perdita di suolo e della sostanza organica ivi presente, dovuta ai fenomeni di trasporto erosivo così cagionati;*

c) *La fruibilità del paesaggio, tenuto anche conto del fatto che il 98% del territorio colpito dall'incendio è sottoposto a vincolo paesaggistico;*

d) *La funzione di protezione idrogeologica del territorio, a causa dei fenomeni di dilavamento ed erosione e di aumento esponenziale del rischio di frane;*

e) *Il danno al servizio ecosistemico della protezione del clima, a causa del rilascio improvviso di un'elevata quantità di carbonio accumulato nella massa legnosa e, nel contempo, della riduzione dell'assimilazione e fissazione del carbonio in assenza di vegetazione, con conseguente aumento del cd. "effetto serra";*

e) *Il danno al servizio ecosistemico della protezione del clima, a causa del rilascio improvviso di un'elevata quantità di carbonio accumulato nella massa legnosa e, nel contempo, della riduzione dell'assimilazione e fissazione del carbonio in assenza di vegetazione, con conseguente aumento del cd. "effetto serra";*

2.2) *L'incendio determinava, inoltre, una particolare offesa alla pubblica incolumità, in considerazione dei seguenti aspetti:*

a) *La sua estensione, avendo interessato un territorio di 1.197,49 ettari, di cui 1000 ettari ricoperti dal bosco e il resto adibito a destinazione agricola;*

b) *La necessità di impiegare un elevatissimo numero di mezzi e di uomini, che hanno operato mettendo a rischio la propria incolumità, sostenendo, per le operazioni di spegnimento una spesa di euro 2.783.312,92, per gli interventi di emergenza, di euro 951.765,76, e per la messa in sicurezza immediata, di euro 623.110,00;*

c) *La necessità di evacuare la popolazione di cinque frazioni di Calci, la cui incolumità era stata messa a rischio dal divampare dell'incendio;*

d) *Il fatto che sono andate completamente distrutte 5 abitazioni ed 11 sono state danneggiate;*

e) *La diffusione, nell'aria, di fumi di combustione e delle ceneri di particolato, con conseguente esposizione della popolazione alle stesse ed effetti negativi sia immediati che futuri, in termini di patologie polmonari;*

f) *I rischi idrogeologici, di allagamenti ed esondazioni a causa della distruzione della copertura vegetativa del suolo;*

g) *I costi di ripristino per un'eventuale, futura ripresa vegetativa, stimati nell'importo di euro 11.324.143,23".*



appartenente all'area protetta Europa Natura 2000; alla fertilità dei suoli; alla fruibilità del paesaggio; alla funzione idrogeologica del territorio ex boscoso, con conseguente rischio di frane; al servizio ecosistemico della protezione del clima, danneggiato dal rilascio di una elevata quantità di carbonio e dall'aumento del c.d. effetto serra.

Vi è poi, nel capo di imputazione, un'accurata individuazione di note caratterizzanti il disastro come offesa alla pubblica incolumità, riferite alla estensione dell'incendio (1.197,49 ettari, di cui 1000 ettari ricoperti da bosco); all'impiego massiccio di uomini e risorse finanziarie, calcolate in Euro 2.783.312, 92 per costi di spegnimento, più altri costi per interventi di emergenza e messa in sicurezza immediata; alla evacuazione della popolazione di cinque frazioni del Comune interessato; alla distruzione di 5 abitazioni e al danneggiamento di altre 11; alla diffusione nell'aria di fumi pericolosi per la salute; a rischi idrogeologici, di allagamenti ed esondazioni causati dalla distruzione della copertura vegetativa del suolo; ai costi di ripristino, pur di lungo periodo, stimato in Euro 11.324.143, 23.

Al di là delle singole "voci", è interessante notare come alcune di esse si prestino a letture sia antropocentriche che ecocentriche; si pensi alla fruibilità del paesaggio, che può essere pensata sulle persone, o sugli animali, o come valore ecosistemico in sé; o ai costi di ripristino, che sono dalla accusa ricondotti alla estensione della compromissione per la pubblica incolumità, ma che ben posso essere valorizzate anche per stimare il costo del ripristino del puro danno ambientale.

Questa ambivalenza non deve stupire, dato le fisiologiche interazioni tra ambiente e pubblica incolumità.

Il Tribunale ha sostanzialmente recepito, sul piano giuridico, l'impostazione d'accusa sul carattere disastroso dell'incendio, soffermandosi, per quel che qui più interessa, sul requisito della irreversibilità, da un lato (art. 452-*quater*, n. 1 cod. pen.), e della difficile reversibilità, dall'altro (art. 452-*quater*, n. 2 cod. pen.)⁴.

Al primo paradigma è ricondotta l'alterazione delle precedenti condizioni di equilibrio ecologico che, per essere superata, richiede un ciclo in natura talmente ampio "da non poter essere rapportabile alle categorie dell'agire umano"; nel caso di specie l'incendio, mutuando il lessico dell'ecologia, è considerato in sentenza come un "disturbo perturbativo", capace di modificare per

⁴ Su tale requisito si veda per tutti DI LANDRO, *Il requisito dell'alterazione di un ecosistema al crocevia tra i delitti di inquinamento e di disastro ambientale*, in questa Rivista, n. 4/2019, p. 95.



sempre l'assetto ecologico dell'ecosistema del Monte Serra, sia sul piano strutturale che della funzione ecologica.

In particolare, viene considerato irreversibile il danno alla funzione ecologica dell'area e alla perdita di suolo fertile a causa dei fenomeni di dilavamento ed erosione.

Quest'ultimo profilo è di notevole interesse, perché la "riconquista" della fertilità, stimata *"in un arco temporale eccezionalmente lungo (50-70 anni)"* viene considerata, per i tempi del diritto, sostanzialmente irreversibile.

La presenza del vincolo idrogeologico (riferibile al 97% del territorio colpito dall'incendio) viene valorizzata dal Tribunale come spia di particolare fragilità dei luoghi: *"la funzione svolta dalla copertura della vegetazione (land cover) era di particolare importanza per prevenire e ridurre i fenomeni di erosione e dissesto. Questa funzione di protezione idrogeologica è stata valutata come reversibile nel medio periodo (da 5 a 10 anni), ossia fin quando non si ricostituirà un'adeguata copertura della vegetazione. Nel frattempo, però, come segnalato dai Consulenti, vi sarà un ulteriore danno, questo irreversibile, consistente nel trasporto di suolo a valle. Il suolo - e la sostanza organica in esso contenuta - è una risorsa non rinnovabile che si è creata in milioni di anni - per la parte minerale - e in decine di anni - per la parte di sostanza organica contenuta - e che, trascinata a valle, determinerà un impoverimento dei suoli forestali rendendo la ripresa vegetativa più difficoltosa e lenta"*.

Analoga valorizzazione viene fatta del vincolo ambientale (Rete Natura 200, ovvero area protetta SIC/ZSC IT5120019 "Monte Pisano") e paesaggistico (ex legge n. 1497 del 1939, ai sensi del D.M. 27 marzo 1991).

Sul punto la sentenza quantifica con acribia i dati offerti dai consulenti; *"un'alterazione irreversibile diretta di 50 ettari circa di habitat di cui 29,6 di interesse comunitario: una superficie di habitat compromessa dal fuoco quasi 15 volte più grande della superficie media degli incendi verificatisi in Toscana dal 2000 al 2017. La zona colpita da incendio è, inoltre, per il 98% sottoposta a vincolo paesaggistico"*.

Si noti come il vincolo idrogeologico, a differenza di quelli paesaggistico ed ambientale, non è menzionato nell'aggravante dell'art. 452-*quater* n. 3 cod. pen., e come questi ultimi, al pari del primo, sono comunque discussi dal Tribunale anche come indici probatori del requisito sostanziale della irreversibilità o della difficile reversibilità (ovvero di un elemento costitutivo



della fattispecie-base), oltre che costituivi di specifica aggravante.

La duplice considerazione di tali vincoli non sembra in ogni caso violare il canone del *ne bis in idem*; in un caso costituiscono indice probatorio (uno fra i tanti) di un requisito (la irreversibilità dell'ecosistema) che è autonomo e diverso da altro requisito (la realizzazione di disastro su zona vincolata) tipico della fattispecie aggravata.

D'altro canto il vincolo paesaggistico viene letto in chiave ambientale e olistica: *“Il vincolo (e il bene) paesaggistico non si limita a tutelare un aspetto meramente estetico di bellezza naturale ma deve essere inteso come un bene primario che mette insieme i valori inerenti il territorio, l'ambiente, l'eco-sistema ed i beni culturali da tutelare nel loro complesso e non come singoli elementi; e ciò trova riscontro nella collocazione dell'aggravante prevista dall'art. 452-quater comma II nell'ambito del disastro ambientale”*.

Nello specifico i Giudici, accogliendo le valutazioni dei consulenti del P.M. ritengono provata *“l'alterazione irreversibile del servizio “fruibilità del paesaggio” reso dall'ecosistema. Il danno per un'area sottoposta a vincolo paesaggistico ex art. 136 è da considerarsi irreversibile, in quanto le caratteristiche proprie dell'area che hanno dato origine all'istituzione del vincolo sono sostanzialmente irripetibili come tali. Quanto ai danni reversibili, è sufficiente limitarsi ad evidenziare un dato: i Consulenti hanno stimato i costi di spegnimento e di prima messa in sicurezza in € 3.775.078,00; i costi di ripristino dell'area, nei limiti del possibile (rimboscamiento ed altre attività) sono stati stimati in € 11.324.143,23. Quindi solo attraverso provvedimenti eccezionali.”*.

L'affermazione sulla irreversibilità del servizio “fruibilità del paesaggio”, condivisibile se calata sul caso sottoposto al Tribunale di Pisa, non sembra da assolutizzare: non ogni modesto danno in zona sottoposta a vincolo paesaggistico (o a qualsiasi altro vincolo) può per ciò solo considerarsi una alterazione irreversibile dell'ecosistema penalmente rilevante, in base all'argomento che le caratteristiche che hanno dato origine al vincolo sono irripetibili, pena l'appiattimento della nozione penalistica di alterazione irreversibile sul diverso concetto di danno ambientale, che ex art. 300 del d.lgs n. 152/2006 ha rilievo innanzitutto civilistico.

Deve trattarsi, insomma, di un danno macro all'ambiente, che concretizzi un evento disastroso per dimensioni, gravità e durata degli effetti avversi.

Certo, come sopra visto, il danno (*rectius* l'alterazione) potrà essere considerato



qualitativamente più grave se e in quanto cada in aree vincolate, ma occorrerà pur sempre provare altri dati quantitativi (estensione, gravità e durata degli effetti pregiudizievoli).

La sentenza si concentra poi sulla reversibilità con provvedimenti eccezionali, riferiti ai costi di spegnimento e di prima messa in sicurezza calcolati in 3.775.078,00 euro; ai costi di ripristino dell'area nei limiti del possibile (rimboscamiento ed altre attività), stimati in 11.324.143,23 euro.

Si aggiunge, in merito ai tempi di ritorno di quei servizi ecosistemici che non possono dirsi in assoluto irreversibili, che l'arco temporale di ripristino si presenta particolarmente lungo, e cioè *“una vita’ verrebbe da dire: circa 80 anni qualora venissero posti in essere provvedimenti eccezionali e particolarmente onerosi”*.

Infine, si considera, sulla base di dati scientifici quantificati dai consulenti del PM, che l'incendio ha distrutto un vastissimo ecosistema forestale incidendo sulla funzione di “sequestro di carbonio” svolta dagli alberi, con effetti sul rilascio di composti che incidono sull'effetto serra⁵.

Sulla base dei dati e degli argomenti sopra riassunti il Tribunale pisano ritiene che i fatti descritti nel capo di imputazione integrino il disastro ambientale in tutte e tre le sue forme: alterazione irreversibile di un ecosistema per alcuni aspetti; reversibile solo con provvedimenti eccezionali e particolarmente onerosi per altri; pericolo per la pubblica incolumità per ulteriori profili, questi ultimi non particolarmente approfonditi, ma verosimilmente riferibili, come da capo di imputazione, alla distruzione di cinque edifici e al danneggiamento di altri undici, all'evacuazione degli abitanti di alcune frazioni del Comune e al rischio sanitario da inalazione di fumi nocivi sprigionatisi dall'incendio.

⁵ *“L’evento incendiario ha ... trasferito circa 200 composti (metano, idrocarburi, monossido di carbonio, biossido di carbonio, etc.) in atmosfera. Fra essi vi sono i gas responsabili dell’inquinamento atmosferico che hanno effetti sul c.d. “effetto serra” e quindi contribuiscono ad accelerare il cambiamento climatico. Inoltre, e anche questo dato è tutt’altro che irrilevante nel caso de quo, all’aumento della superficie percorsa dal fuoco corrisponde un aumento più che proporzionale, esponenziale, di queste emissioni. In particolare, i Consulenti hanno stimato una perdita – irreversibile - di carbonio stoccato (stock del carbonio) pari a circa 64.500 tonnellate. Inoltre, si prevede una drastica riduzione della c.d. funzione sink del carbonio, ossia della capacità dell’ecosistema forestale di fissazione della CO₂, pari a 2.325 tonnellate. In tal senso, l’incendio del 24 settembre 2018 ha fortemente compromesso la funzione di stoccaggio del carbonio e si può affermare l’irreversibilità del danno all’ecosistema e all’ambiente per quanto attiene all’incremento dell’effetto serra. In circa 30 anni è stimato, invece, il ritorno ad una situazione di stoccaggio di carbonio pre-incendio, ma l’aumento dell’effetto suddetto per tre decenni ha, a sua volta, effetti irreversibili”*.



2. Il concorso tra incendio boschivo e disastro ambientale

Il Tribunale ha dedicato ampio spazio al rapporto tra le due fattispecie contestate nel capo di imputazione: incendio boschivo aggravato (art. 423-*bis* cod. pen. co. 4, “*danno grave, esteso e persistente all’ambiente*”) e disastro ambientale aggravato: concorso apparente di norme o concorso di reati?

Il dilemma è risolto nel senso del concorso effettivo: le due fattispecie si porrebbero in rapporto di specialità bilaterale reciproca e non sarebbero in rapporto unilaterale di genere a specie.

In linea con la giurisprudenza di legittimità il raffronto viene operato tra fattispecie astratte⁶: l’incendio, sostiene il Tribunale, può essere una delle (molteplici) modalità di realizzazione del disastro, che si caratterizza per l’evento (disastroso appunto), più grave di quello rappresentato dagli effetti del fuoco di vaste dimensioni; ad ogni incendio boschivo non seguirebbe necessariamente (anche) un disastro ambientale.

Il ragionamento del Tribunale sulla eterogeneità delle due fattispecie è in linea di massima condivisibile – in relazione alle fattispecie-base –, salvo proprio che per l’ipotesi, decisiva nel caso di specie, di concorso tra l’incendio boschivo pluriaggravato e il disastro ambientale aggravato.

Ebbene, non è un caso che gli argomenti spesi dai Giudici sono tutti orientati alla prova del disastro; poco o nulla si legge in relazione al danno grave, persistente ed esteso all’ambiente, la cui prova, evidentemente, è implicitamente ritenuta presente sulla base degli stessi argomenti già impiegati per l’alterazione irreversibile o difficilmente reversibile.

D’altro canto, la distinta ipotesi di disastro ambientale pericoloso per la pubblica incolumità (art. 452-*quater* n. 3 cod. pen.) sembra coincidere con il concetto di pericolo per edifici (art. 423-*bis* co. 3 cod. pen.), che potrebbero essere abitati o frequentati anche saltuariamente da persone; ancora, l’art. 423-*bis* cod. pen. è aggravato ove l’incendio sia dannoso per le aree protette, circostanza ricompresa altresì nel vincolo ambientale *ex art. 452-*quater* co. 3 cod. pen.*

Breve: già in astratto la peculiare sottofattispecie di incendio boschivo aggravato dal danno grave, persistente ed esteso all’ambiente (notoriamente da intendersi come ecosistema, e non solo

⁶ Il Tribunale cita sul punto le pronunce delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 47164 del 20/12/2005, Marino, RV 232202; n. 1235 del 28/10/2010 (dep. 2011), Giordano, RV 248865 e n. 20664 del 23/02/2017, Stalla, RV 269668.



come patrimonio boschivo⁷) sembra sovrapporsi al disastro ambientale “puro” (art. 452- *quater* nn. 1 e 2 cod. pen.); analoga considerazione vale per l'incendio boschivo aggravato dal pericolo per edifici rispetto all'art. 452-*quater* n. 3 cod. pen., almeno laddove il pericolo sia riferito alla pubblica incolumità di chi può trovarsi e non alla materialità degli edifici.

Nella individuazione del reato più grave i Giudici abbandonano lo schema della valutazione in astratto tra fattispecie, seguita come visto per risolvere il tema del concorso apparente/reale di norme, a vantaggio, parrebbe⁸, di una valutazione in concreto, alla cui stregua il reato più grave risulta l'incendio aggravato, ovvero con danno grave, esteso e persistente all'ambiente e con pericolo per edifici o danno ad aree protette (art. 423-*bis*. co. 3 e co. 4 cod. pen.).

La pena base per l'incendio boschivo è individuata in sei anni di reclusione, aumentata a 9 anni per l'aggravante di cui al co. 4 e di un ulteriore anno per l'aggravante di cui al co. 3; alla pena di 10 anni di reclusione vengono aggiunti, *ex art.* 81 cod. pen., due anni di reclusione per il delitto di disastro ambientale⁹, con pena finale pari a dodici anni di reclusione, oltre alla condanna a cospicui risarcimenti nei confronti di enti pubblici e associazioni ambientali. Non è stato viceversa disposto l'obbligo di ripristino *ex art.* 452-*duodecies* cod. pen., che pure dovrebbe conseguire per legge alla condanna per disastro ambientale.

La valutazione della gravità in concreto non è in linea con la prevalente giurisprudenza di legittimità, anche a Sezioni Unite¹⁰, che esige una valutazione sulle fattispecie astratte.

Comunque, il risultato della comparazione non cambierebbe: anche dal raffronto tra le ipotesi astratte di incendio boschivo aggravato e disastro ambientale aggravato emerge la pari gravità nel massimo delle cornici edittali (20 anni di reclusione per entrambe le ipotesi) e la maggiore gravità dell'incendio boschivo pluriaggravato nei minimi edittali (6 anni e un giorno per

7 Cfr. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, IV ed., 2021, 317 s.

8 Il Tribunale scrive che “il reato più grave, al netto delle aggravanti contestate, risulta essere il delitto di incendio boschivo di cui all'art. 423-*bis* cod. pen., sulla cui base andrà applicato l'aumento derivante dalla continuazione dei reati”.

9 Nelle motivazioni si legge di concorso formale e di aumento per la continuazione *ex art.* 81 cod. pen.; in realtà sembra trattarsi di una sola azione che ha causato due diverse violazioni di legge; sicché l'aumento è da intendersi *ex art.* 81 co. 1 cod. pen., e non *ex art.* 81 cpv.

10 Cass. Sez. U., n. 25939 del 28/02/2013, Ciabotti, RV 255347; Cass. Sez. 2, n. 36107 del 16/05/2017, n. 36107, Ciccia, RV 271031.



l'incendio, 5 anni e un giorno per il disastro)¹¹.

Sul punto può osservarsi come la comparazione tra le due fattispecie astratte restituisce un quadro non ragionevole, nel senso che il legislatore ha previsto una pena relativamente meno elevata per il reato dagli effetti teoricamente più gravi (e cioè disastrosi, tanto più in casi, come quello in esame, nei quali l'offesa tocca sia l'ambiente che l'incolumità pubblica, a differenza del mero patrimonio boschivo e dell'ecosistema tutelati dall'art. 423-*bis* cod. pen.).

Insomma, la pena per l'incendio boschivo aggravato è irragionevolmente più elevata (nel minimo, essendo pari il massimo) rispetto a quella del disastro ambientale aggravato che pure è sanzionato con pena draconiana.

3. Conclusioni

La sentenza in commento è di grande interesse, e per molti versi propone questioni giuridiche che non erano state approfondite dai primi commentatori.

Sul piano fenomenologico il reato è appannaggio non di un imprenditore ma di un *quivis de populo*; non riguarda attività industriali, tanto meno a danno lungo-latente e ad offesa progressiva, ma un gesto criminale individuale, puntuale e antico (l'appiccare un fuoco), con effetti immediati, oltre che di lungo periodo.

Un po' paradossalmente finisce per applicare la meno recente fattispecie di incendio boschivo, relegando il nuovo severissimo delitto di disastro ambientale doloso aggravato al ruolo ancillare di reato satellite; un'appendice sanzionatoria che aggiunge poco (2 anni) alla già severa pena di 10 anni di reclusione irrogata per l'incendio boschivo.

Particolarmente apprezzabili risultano i riferimenti alle varie componenti del disastro ambientale (danni alla funzione ecologica dell'area, perdita di suolo fertile, prospettati fenomeni di dilavamento ed erosione, pregiudizio alla fruibilità del paesaggio, effetti sullo *stock* di carbonio e correlato impatto negativo sui gas serra) distinte tra loro e spesso quantificate attraverso dati

11 In astratto sia l'incendio boschivo aggravato che il disastro ambientale doloso aggravato sono puniti con pena massima pari a 20 anni, risultanti per la fattispecie *ex art. 452-quater c.p.* in quindici anni + 1/3 *ex art. 452-quater co. 3*; per l'ipotesi dell'art. 423-*bis* cod. pen. in dieci anni + metà *ex art. 423-bis co. 4* = 15 anni + 1/3 *ex art. 423-bis. co. 3*. A parità di massimo astratto dovrebbe considerarsi il minimo astratto: più alto per l'incendio boschivo aggravato (6 anni e un giorno) rispetto al disastro ambientale aggravato (5 anni e un giorno).



scientifici, frutto di una impostazione accusatoria accurata che si è avvalsa di consulenti esperti.

Interessante è anche la riflessione sui tempi: quando l'alterazione può dirsi irreversibile? Quale è la scala temporale cui commisurare il ritorno all'equilibrio ecologico precedente l'evento disastroso? Decenni, secoli, milioni di anni?

Il tema, che può anche leggersi nella logica dello sviluppo sostenibile e del correlato concetto di tutela delle generazioni future, non è risolvibile con l'accetta dei numeri.

I giudici pisani ritengono irreversibile il danno alla fertilità dei suoli ripristinabile in ipotesi in 50-70 anni e quello di altri servizi ecosistemici calcolato in circa 80 anni (peraltro ove oggetto di provvedimenti eccezionali e onerosi, il che riporterebbe il discorso all'art. 452-*quater* n. 2): al di là dei numeri, osservano i Giudici, la irreversibilità va rapportata ai tempi dell'agire umano, a quelli "di una vita" (umana).

La tesi è suggestiva, ma rimane ancorata ad una visione antropocentrica dell'ambiente: sarebbe forse opportuno interrogarsi sulla durata dei cicli biologici¹² delle piante, sui tempi di riproduzione degli animali ecc., in un orizzonte ecocentrico, più in linea con la tutela dell'ambiente cui mira l'art. 452-*quater* n. 1 e n. 2 cod. pen.

In sintesi, la pronuncia mostra un volto del nuovo disastro ambientale per molti versi inaspettato, che assume le sembianze dell'incendio boschivo.

V'è da chiedersi se questo modello possa essere replicato, in giurisprudenza, per altri disastri tipici (ad es. frana, inondazione, valanga), con correlati problemi di concorso apparente/reale di norme con il disastro ambientale.

Forse ci si era illusi che la vocazione onnivora del vecchio disastro innominato fosse circoscritta a quella fattispecie (art. 434 cod. pen.), programmaticamente aperta alle fenomenologie disastrose più diverse.

Questo primo caso giunto all'attenzione della giurisprudenza fa riflettere sulla eventualità che analogo destino possa riguardare il nuovo disastro ambientale, che pure era nato con intenti di descrizione analitica e puntuale dell'offesa all'ambiente o alla pubblica incolumità, e non con

¹² Per un primo approccio scientifico alla lettura del concetto di alterazione irreversibile o difficilmente reversibile v. CABRINI – FINIZIO – MEZZANOTTE, *Il punto di vista dell'ecologia delle acque nell'interpretazione della l. n. 68/2015*, in *questa Rivista*, n.1/2019, p. 1 ss.



funzione di tutela residuale rispetto a disastri atipici, e neppure concorrenziale rispetto a disastri tipici.

Aldi là dei rapporti strutturali tra singoli reati contenuti nel titolo VI del cod. pen. e art. 452-*quater* cod. pen., un dato che può fin d'ora segnalarsi criticamente è quello del pesante carico sanzionatorio complessivo derivante da una (eventuale) applicazione congiunta di fattispecie interferenti.

Ha senso punire una frana o una inondazione disastrose sia in base all'art. 426 cod. pen. (o 449 cod. pen.) che all'art. 452-*quaterdecies* cod. pen. (o 452-*quinquies* cod. pen.)?

I casi, come evidente, sono tutt'altro che teorici, in un Paese martoriato da calamità naturali: si pensi da ultimo alla frana di Ischia, ma anche alla valanga di Rigopiano o alle tante alluvioni che periodicamente colpiscono territori fragili.



**LOTTIZZAZIONE ABUSIVA E CONFISCA. TRA RISALENTI CRITICITA’ E
PROSPETTIVE FUTURE**

**ILLEGAL HOUSING AND CONFISCATION. BETWEEN CRITICAL DATING AND
FUTURE PROSPECTS**

di Giuseppe NUARA

Abstract. Il presente contributo – partendo dalla sentenza n. 111 emessa dal Tribunale di Agrigento in data 16.04.2022 in relazione al procedimento in cui veniva contestato agli imputati il reato di lottizzazione abusiva commesso in località adiacente al sito denominato “Scala dei turchi” – analizza l’istituto della confisca urbanistica e la sua applicazione nei casi in cui il reato sia estinto per intervenuta prescrizione anche alla luce degli insegnamenti espressi dalla sentenza a sezioni unite n. 13539/2020. Inoltre, evidenziando le argomentazioni spese dai giudici del Tribunale di Agrigento, il lavoro si sofferma sul tema dell’applicabilità della misura ablatoria nei confronti di persone giuridiche rimaste estranee al processo penale interrogandosi sull’idoneità del procedimento di esecuzione a garantire un’effettiva tutela delle prerogative delle medesime e sulla portata della distinzione tra le nozioni di estraneità processuale e sostanziale.

Abstract. The contribution - starting from the judgment 111 of 4 April 2022 issued by Agrigento Court about illegal housing committed in a location near "Scala dei turchi" - analyses the institution of urban confiscation and its application when the crime is extinguished by statute of limitations, following the lessons of the judgment of the Court n. 13539/2020. Moreover, pointing out the arguments put forward by the judges of Agrigento Court, the work focuses on the applicability of ablatory measure to legal persons who have remained outside the criminal process but also about suitability of execution procedure to ensure effective protection of their prerogatives and the distinction between the notions of procedural and substantive extraneousness.

Parole chiave: Lottizzazione abusiva, confisca, prescrizione

Key words: Illegal housing, confiscation, statute of limitations



Tribunale Agrigento Sez. II penale in composizione collegiale n. 111 del 4 aprile 2022

Massima: *permane il potere del giudice di disporre la confisca urbanistica ai sensi dell'art. 44 d.P.R. 380/2001 anche nell'ipotesi in cui sia decorso il termine di prescrizione dei reati oggetto di giudizio, a condizione che il positivo accertamento dei requisiti oggettivi e soggettivi dell'illecito sia compiuto prima del maturare degli stessi termini di prescrizione.*

La mancata partecipazione al processo della società proprietaria dei beni che siano stati oggetto di lottizzazione abusiva è ostativa alla possibilità che venga disposta la confisca ex art.44 D.P.R. 389/2001.

SOMMARIO: 1. La sentenza in esame – 2. La difesa delle prerogative della persona giuridica rimasta estranea al processo penale – 3. Sulla possibilità “residua” di una applicazione della confisca urbanistica nonostante l'estinzione del reato per prescrizione

1. La sentenza in esame

Con sentenza del 16 Aprile 2022 il Tribunale di Agrigento ha dichiarato non doversi procedere nei confronti di più di imputati ai quali era stata contestata una pluralità di reati relativi alla realizzazione di un progetto di lottizzazione denominato “Borgo della scala dei turchi” da parte di una società per azioni, in contrada Canalotto di Realmonte. L'accusa concerneva la realizzazione di un imponente complesso abitativo costituito da 52 alloggi residenziali di vario tipo e dimensione, previa suddivisione di un vasto appezzamento di terreno in 14 lotti di varia forma dimensione.

Le opere edilizie, insistenti su un'area di circa 60.000 quadri, risultavano ubicate in prossimità della “Scala dei Turchi”, sito caratterizzato da una maestosa falesia di marna bianca a picco sul mare e costituente una nota meta turistica nel panorama nazionale ed internazionale

A conclusione di una articolata istruttoria dibattimentale, il Tribunale ha ritenuto che il piano di lottizzazione dovesse ritenersi “illegittimamente” adottato, così come conseguentemente le successive concessioni edilizie rilasciate.

Ha ritenuto, in particolare, violata la normativa statale e regionale impositiva di molteplici vincoli di natura paesaggistica/archeologica sull'area interessata dalla lottizzazione: sotto il profilo



del mancato rispetto del vincolo di inedificabilità relativo delle aree individuate come di notevole interesse paesaggistico in assenza del nullaosta della Soprintendenza, della violazione del vincolo di interesse archeologico di cui alla lettera m) dell'articolo 142 del decreto legislativo 42 2004, nonché, infine, del mancato rispetto della fascia di inedificabilità assoluta del 170 m dalla battigia, in specifica violazione della prescrizione contenuta nei pareri della Soprintendenza.

Il decorso inesorabile del *tempus*, collegato alla prescrizione dei reati contestati, ha determinato la declaratoria di estinzione degli stessi.

In punto di confisca, inoltre, il Tribunale - dopo avere delineato le coordinate normative e giurisprudenziali di riferimento con ampi richiami alle sentenze dei Giudici di Strasburgo, a partire dalla sentenza del 30 agosto 2007 nella causa *Sud Fondi* contro Italia, dalla sentenza del 29 ottobre 2013 *Varvara* contro Italia e per finire con la sentenza della Grande Camera del 28 giugno 2018 *G.I.E.M.* contro Italia - ha ritenuto di non potere disporre la confisca urbanistica sui terreni interessati dalla condotta di lottizzazione abusiva in quanto appartenenti ad una società rimasta estranea al processo.

I giudici agrigentini hanno ritenuto che non sia possibile disporre la confisca urbanistica nei confronti della persona giuridica che non abbia rivestito il ruolo di “parte” all'interno del procedimento penale in cui la pena debba essere inflitta, invocando a sostegno del loro argomentare un insegnamento della Suprema Corte di Cassazione, a dire il vero isolato (Cass. n. 7756/2019).

Hanno ritenuto che la possibilità astratta della medesima persona giuridica proprietaria dei beni, comunque pretermessa dal processo penale, di fare valere eventualmente le proprie ragioni in sede di incidente di esecuzione, ai fini della eventuale restituzione dei beni, non fornisca una sufficiente garanzia. L'incidente di esecuzione individuato dalla giurisprudenza di legittimità quale strumento principale a disposizione della *societas* pretermessa dal processo rappresenterebbe una soluzione di compromesso non adatta a non soddisfare in modo effettivo le ragioni della persona giuridica.

A rilevare, secondo i giudici agrigentini, sarebbe dunque la nozione di “estraneità processuale” della persona giuridica, a nulla rilevando la circostanza che i vertici della medesima siano stati ritenuti autori della condotta illecita di lottizzazione abusiva.

La mancata partecipazione al processo di cognizione penale della società proprietaria dei beni in sequestro - non rientrando il reato di cui all'articolo 44 del d.P.R. 380/2001 nel novero dei



reati previsti dal d.lgs. 231 del 2001- è stata ritenuta ostativa alla confisca dei beni in sequestro.

Sotto altro profilo, peraltro, hanno considerato i medesimi giudici che non sarebbe stato possibile pervenire ad una pronunzia di confisca essendo intervenuto l'accertamento del reato nel corso dell'istruttoria dibattimentale, in un momento in cui i termini di prescrizione risultavano già maturati.

Risulta posto a fondamento di tale decisione quell'orientamento giurisprudenziale, consolidatosi dopo la pronunzia a Sezioni Unite del Supremo Consesso, secondo il quale non è legittimo ritenere validamente disposta la confisca all'esito della valutazione nel merito dell'intero compendio probatorio, da parte del giudice di primo grado, ove completata successivamente allo spirare del termine di prescrizione¹.

2. La difesa delle prerogative della persona giuridica rimasta estranea al processo penale.

Sulla questione relativa alla possibilità di disporre confisca nei confronti di una persona giuridica rimasta estranea al giudizio di cognizione penale, la sentenza in commento perviene ad una conclusione diversa da quella espressa in modo consolidato dalla giurisprudenza di legittimità.

Suggerisce una ulteriore riflessione sui limiti e sulle garanzie richieste dall'ordinamento affinché la confisca urbanistica possa essere applicata anche nei confronti di persona giuridica distinta dall'autore del reato e, in particolare, sulla compatibilità convenzionale della soluzione ermeneutica prevalsa nella giurisprudenza di legittimità anche dopo la pronunzia G.I.E.M. contro Italia della Corte Edu.

E' noto che, in passato, era riconosciuto il potere del giudice di disporre (obbligatoriamente) la confisca dei terreni lottizzati, oltre che' delle opere eventualmente realizzate sugli stessi, anche nei confronti dei terzi acquirenti in buona fede ed estranei al reato. Le basi di tale ragionamento si fondavano sul carattere di sanzione amministrativa obbligatoria della misura ablatoria.

La Corte di Cassazione riteneva la confisca urbanistica applicabile, anche nei confronti di

¹ Trattasi di Cass. Sez. U. n.13539 del 30 aprile 2020, Perroni.



persona giuridica rimasta estranea al processo penale ed indipendentemente da una pronuncia di condanna, salvo il caso di assoluzione dell'imputato per insussistenza del fatto e a prescindere da una specifica indagine sull'elemento soggettivo².

Successivamente tale posizione veniva rimodulata a seguito delle censure del giudice europeo secondo le quali la confisca urbanistica non avrebbe dovuto essere configurata come amministrativa, considerata la natura prevalentemente punitiva.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, nella causa *Sud Fondi S.r.l. c. Italia*, affermava la natura essenzialmente penale della confisca, tenuto conto dei profili finalistici prevalentemente repressivi dell'istituto. La conseguenza della attrazione della confisca urbanistica nella sfera della *matière pénale* non poteva che essere quella di ritenerne l'applicazione soggetta al principio di legalità di cui all'art. 7 CEDU³.

La Corte edu affermava che “l'art. 7 Cedu non si riferisce in modo espresso al legame morale esistente tra l'elemento materiale del reato e la persona che viene considerata autore. Tuttavia, la logica della pena e della punizione, così come la nozione di *guilty* (nella versione inglese) e la corrispondente nozione di persona colpevole (nella versione francese) devono intendersi alla luce di una interpretazione dell'articolo 7 che esige, per applicare la pena, un legame di natura subiettiva (coscienza e volontà) che permetta di rilevare un elemento di responsabilità nella condotta materiale dell'autore del reato. In caso contrario, la pena non sarebbe giustificata”. La conclusione era di ritenere che vi fosse stata una ingerenza arbitraria nel diritto al rispetto dei

2 Così Cass. Sez. 3, n. 9982 del 21 novembre 2007, Quattrone nonché Cass. Sez. 3, n. 37086 del 7 luglio 2004, Perniciaro.

3 Corte Edu *Sud Fondi c. Italia*, 20 gennaio 2009 (relativa al caso della confisca del cd. “ecomostro” di Punta Perrotti) che riconosceva la natura di sanzione sostanzialmente penale della confisca urbanistica, in ragione del suo carattere essenzialmente punitivo e del suo conseguire, per ordine del giudice penale, alla commissione di un reato. Si veda anche Corte Edu 30 agosto 2007, *Sud Fondi e altri c. Italia*; Corte Edu 10 maggio 2012, *Sud Fondi e altri c. Italia*, con nota di BEDUSCHI, *Confisca degli “ecomostri” di Punta Perrotti: la Corte di Strasburgo condanna l'Italia a versare alle imprese costruttrici 49 milioni di euro a titolo di equa riparazione*, in *penalecontemporaneo.it*, 16 maggio 2012. In dottrina, senza pretesa di esaustività, BALSAMO, *La speciale confisca contro la lottizzazione abusiva davanti alla Corte europea*, in *Cass. Pen.*, 2008, 3504 e segg.; ID, *La Corte Europea e la “confisca senza condanna” al crocevia tra Roma e Strasburgo: il nodo della presunzione di innocenza*, in *Cass. Pen.*, 4, 2014, 1395 e segg.; BALSAMO-PARASPORO, *I nuovi scenari dischiusi dalla sentenza della Corte di Strasburgo sul caso “Punta Perrotti”*, in *Cass. Pen.*, 7-8, 2009, 3180 e segg.; MOSCARINI, *Il caso punta Perrotti tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte italiana penale di Cassazione*, in *Giur. Cost.*, 2009, 1282 e segg.; TRAVI, *Corte europea dei diritti dell'uomo de Corte costituzionale: alla ricerca di una nozione comune di sanzione*, in *Giur. Cost.*, 2010, 2323 e segg.; VIGANO` - MANES, *La confisca “punitiva” tra Corte Costituzionale e Cedu: sipario sulla truffa delle etichette*, in *Cass. Pen.*, 2011, 534 e segg.



beni delle ricorrenti ed una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1⁴.

I giudici di legittimità erano così indotti a prendere atto delle ragioni sottese alla attribuzione alla confisca, da parte dei giudici di Strasburgo, di un carattere sostanzialmente penale in ragione della sua portata punitiva, non a caso riconnessa alla commissione di un reato.

L'attenzione dei massimi interpreti nazionali si focalizzava sulla necessità di accertamento della componente soggettiva del reato, venendo sottolineata la necessità di una verifica della ascrivibilità soggettiva della condotta all'agente - o al terzo estraneo al reato ma proprietario dei beni oggetto dell'illecita condotta - quantomeno a titolo di colpa⁵.

Al tempo stesso, la sede esecutiva penale era ritenuta come idonea per la verifica della sussistenza delle condizioni per la confisca, venendo escluso ogni possibile contrasto con principi costituzionali o convenzionali, in ragione degli ampi poteri istruttori del giudice ai sensi dell'art. 666 comma quinto cod. proc. pen. e della assicurazione del contraddittorio e dei diritti di difesa⁶, anche attraverso la nomina di un difensore di ufficio, con diritto di essere sentito su richiesta.

Tale approdo giurisprudenziale era inevitabilmente destinato a ripercuotersi sullo statuto delle garanzie riconoscibili alla persona giuridica terza rispetto ai soggetti fisici autori del reato (ma suoi amministratori), non prevedendo il D.lgs. n. 231 del 2001 la necessità di una citazione in giudizio dei medesimi enti, in quanto i reati urbanistici non rientrano nell'elenco dei reati presupposto di tale ipotesi di responsabilità.

Con la sentenza G.I.E.M. la Corte Edu - se da un lato si discostava dalla precedente giurisprudenza *Varvara* sul tema dei rapporti tra confisca urbanistica e prescrizione, ritenendo la compatibilità con l'art. 7 della Convenzione della confisca urbanistica disposta a seguito di un accertamento che, pur non avendo le caratteristiche formali della condanna, ne presenti i requisiti sostanziali - sosteneva l'incompatibilità con la CEDU della confisca urbanistica disposta a carico dell'ente che non fosse stato parte del procedimento penale.

4 In dottrina per una ricostruzione di più ampio respiro VERGINE, voca "Confisca", in *Arch. Pen.*, 2013, 1-55; Id., *Questioni problematiche in materia di confisca*, in Gaeta-Spangher (a cura di), *Il libro dell'anno del diritto*, Roma, 2016, 638 e segg.

5 Cass. Sez. 3, n. 51429 del 15 settembre 2016., Brandi, con la quale veniva confermata la possibilità "di confisca di immobile abusivamente lottizzato anche nei confronti dei terzi acquirenti, qualora nei confronti degli stessi siano riscontrabili quantomeno profili di colpa nell'attività precontrattuale e contrattuale svolta, per non aver assunto le necessarie informazioni sulla sussistenza di un titolo abilitativo e sulla compatibilità dell'intervento con gli strumenti urbanistici"

6 Cass. Sez. 3, n. 1503 del 22 giugno 2017, Di Rosa; Cass. Sez. 3, n. 32363 del 24 maggio 2017, Mantione.



I giudici di Strasburgo – muovendo dalla distinzione della personalità giuridica dell'ente rispetto a quella della persona fisica che lo rappresenta – ponevano l'accento sul divieto di responsabilità per il fatto altrui ricordando, al § 274 della pronuncia, l'incompatibilità con l'art. 7 della Convenzione di “una confisca disposta nei confronti di soggetti o enti che non siano stati parti nel procedimento [che la infligge]”⁷.

Dopo la sentenza *G.I.E.M.*, la Suprema Corte è sembrata rifuggire dall'idea che i Giudici di Strasburgo abbiano voluto radicalmente escludere, in ogni caso, la possibilità della confisca in danno delle persone giuridiche, affermando essere condizione ineludibile, tuttavia, che le stesse siano poste in grado di partecipare al procedimento penale, anche attraverso la partecipazione al procedimento di esecuzione, considerato come “luogo processuale” idoneo a dedurre tutte le questioni, di fatto e di diritto, che avrebbe potuto farsi valere nel giudizio di merito⁸.

Si sottolinea costantemente che nonostante la persona giuridica proprietaria del bene espropriato non possa, a diritto vigente, partecipare al processo di cognizione in cui si decidono le sorti della confisca, la stessa “*non è sfornita di strumenti di tutela, perché [...] può rivolgersi al giudice dell'esecuzione, così instaurando un "procedimento" penale per far valere le proprie ragioni, in fatto e in diritto*”.

Muovendo dal presupposto che la sentenza passata in giudicato, che ha disposto la confisca-sanzione, non produca effetti nei confronti dell'ente pretermesso dal processo, i giudici di legittimità evidenziano come al giudice dell'esecuzione spetti il “*potere-dovere di accertare in modo autonomo la sussistenza del reato e l'estraneità ad esso della persona giuridica*” e che, a tal fine, “*può attivare i più ampi poteri istruttori, nei limiti, ovviamente, delle questioni dedotte*”. In particolare, la Cassazione ricorda che – ai sensi del nostro codice di rito – il giudice dell'esecuzione, in quanto destinatario della competenza a decidere in ordine alla sussistenza dei presupposti di applicabilità legittimanti la confisca (art. 676 co.1 cod. proc. pen.) “*può assumere i necessari mezzi di prova, ai sensi dell'art. 666, comma 5, cod. proc. pen., ivi compresa l'esame*

⁷ Corte Edu 28 giugno 2018, *G.I.E.M. e altri c. Italia*, sul controverso tema della compatibilità della confisca c.d. urbanistica con gli artt. 7, 6.2 e 1 Prot. Add. Cedu. In dottrina BIGNAMI, *Da Strasburgo via libera alla confisca urbanistica senza condanna*, in questionegiustizia.it, 10 luglio 2018; GALLUCCIO, *Confisca senza condanna, principio di colpevolezza, partecipazione dell'ente al processo: l'attesa sentenza della Corte Edu, Grande Camera, in materia urbanistica*, in penalecontemporaneo.it, 3 luglio 2018; EPIDENDIO, *La Grande Camera della Corte EDU sulla confisca senza condanna: “oltre l'urbanistica la guerra tra le Corti”, l'interpretazione delle sentenze e i diritti delle persone giuridiche*, in *Giur. Cost.* 2018, 2154..

⁸ Cass. Sez. 3, n. 30424 del 12 maggio 2022., in lexambiente.it, 29 settembre 2022.



*di testimoni e il conferimento di perizia, come si desume dall'art. 185 disp. att. cod. proc. pen., così assicurando il diritto alla prova e il rispetto del principio del contraddittorio*⁹.

L'argomento utilizzato dalla giurisprudenza per scolpire la nozione di "estraneità" al processo penale, e definirne i confini, è costituito dalla buona fede. Deve ritenersi estranea soltanto la persona giuridica che sia in grado di dimostrare la propria buona fede ed estraneità al reato.

A rilevare è, dunque, una "estraneità sostanziale" rispetto al reato e non già una "estraneità processuale".

In tale incedere argomentativo risulta attribuito rilievo decisivo alla "immedesimazione" esistente tra *societas* e amministratore che agisca in nome e per conto della stessa.

Se sussiste immedesimazione tra imputato e società proprietaria, e se la condotta illecita è compiuta nell'ambito del rapporto organico e nell'interesse della società, in tale rapporto andrà individuata la radice fondante del coefficiente psicologico che consente di attribuire alla medesima gli effetti pregiudizievoli che derivano dalla confisca urbanistica, passando attraverso una implicita evocazione del principio *cuius commoda, et eius incommoda*¹⁰.

Lo sviluppo argomentativo utilizzato risulta focalizzato sul concetto di immedesimazione tra persona giuridica e amministratori (che agiscano in nome e per conto della prima): se l'attività illecita è posta in essere attraverso gli organi rappresentativi dell'ente, alle persone fisiche che agiscono in nome e per conto dell'ente sono addebitabili le responsabilità per i reati, mentre le conseguenze patrimoniali ricadono sull'ente¹¹.

Il vincolo ablatorio potrebbe essere evitato soltanto attraverso circostanze fattuali dotate di forte valenza rappresentativa e idonee a dimostrare che gli amministratori e rappresentanti dell'ente abbiano agito di propria esclusiva iniziativa così da interrompere il rapporto organico. In difetto di prova dell'interruzione del rapporto organico, tra la persona giuridica ente ed il suo amministratore, non sarà possibile riconoscere alla prima la qualifica di terzo estraneo al reato.

Secondo i giudici di legittimità tale soluzione ermeneutica escluderebbe ogni violazione

9 Cass. Sez. 3 n. 17399 del 20 marzo 2019; Cass. Sez. U. n. 48126 del 20 luglio 2017

10 Cass. Sez. 3, n. 8350 del 23 gennaio 2019, Alessandrini. Così anche Cass. Sez. 3 n.42115 del 19 giugno 2019, Capital Service spa. In dottrina per commenti sul tema si rinvia a MONTORSI, *Confisca disposta in assenza di condanna formale e tutela dei terzi: un'interessante interpretazione convenzionalmente orientata, con qualche spunto per il futuro*, in questa Riv., 2019, 2, 94; PEDULLA', *Natura "penale" della confisca urbanistica e tutela dell'ente in sede esecutiva*, Cass. Pen. 2020, 1, 290

11 Sul punto, sia pure sul diverso tema delle confische delle discariche abusive, Cass. Sez. n. 44426 del 7 ottobre 2004, Vangi; Cass. Sez. 3, n. 17349 del 29 marzo 2001, Mingione.



dell'art. 7 CEDU, dal momento che l'ente rimasto estraneo al processo “*può far valere le sue ragioni innanzi al giudice dell'esecuzione*”, attraverso uno strumento ritenuto idoneo a compensare la mancata partecipazione dell'ente al processo in cui avanzare tutte le pretese, come nel giudizio di merito.

Ciò a prescindere dal considerare che in ogni caso “*la partecipazione della persona giuridica al processo penale di cognizione può essere (comunque) assicurata, nel rispetto dei principi convenzionali, attraverso l'applicazione estensiva di norme interne (artt. 197 c.p. e 89 c.p.p.)*”¹²

La sentenza del Tribunale di Agrigento, in commento, si discosta dall'orientamento dei giudici di legittimità ritenendo che la sede esecutiva penale non possa rappresentare un valido presidio di garanzia per la persona giuridica terza proprietaria dei beni (destinati ad una eventuale confisca urbanistica) e induce ad una ulteriore riflessione sul tema delle garanzie che devono assistere la persona giuridica rimasta terza rispetto al processo penale.

La lettura delle articolate considerazioni svolte dai giudici di merito torna a sollevare interrogativi sulla “reale” forza di tutela dispiegata, in favore della persona giuridica terza, dal riconoscimento della possibilità (“astratta”) di partecipare (solo successivamente) al momento giurisdizionale penale attraverso il procedimento di esecuzione.

E, soprattutto, ritorna l'interrogativo se tale soluzione possa ritenersi convenzionalmente orientata, ovvero rispettosa degli insegnamenti espressi sul punto dalla Corte di Strasburgo, e del principio espresso dall'art. 7 Convenzione EDU, come interpretato nella sentenza della Corte EDU nella causa *G.I.E.M. S.r.l. e altri contro Italia*.

Invero, appare legittimo dubitare che la possibilità di partecipazione della persona giuridica al procedimento di esecuzione - nel quale dedurre tutte le questioni, di fatto e di diritto, che avrebbe potuto essere fatte valere nel giudizio di merito- sia sufficiente a garantire una “intranità” della stessa al procedimento penale, così da non farla ritenere “estranea”. Ancora, sul piano sostanziale, appare legittimo dubitare che sia sufficiente riservare alla persona giuridica - che subisce in via diretta la confisca (indubbiamente afflittiva che la si voglia considerare come “pena” o come “sanzione amministrativa”) - il ruolo di parte processuale eventuale, con facoltà di intervento nel

12 Cass. Sez. 3 n.42115 del 19 giugno 2019, Capital Service spa



processo soltanto in via occasionale e facoltativa¹³.

Nella sentenza in commento i giudici dubitano che l'incidente di esecuzione, individuato dalla Corte quale strumento principe a disposizione della *societas* pretermessa dal processo, rappresenti una soluzione di effettiva tutela e non, piuttosto, di compromesso che non soddisfa in modo effettivo le ragioni della persona giuridica¹⁴.

I dubbi appaiono legittimi soprattutto se si considera che l'incidente di esecuzione non potrebbe consentire una rivalutazione ovvero un nuovo accertamento dei fatti oggetto del precedente giudizio di cognizione – che rimangono cristallizzati attraverso la ricostruzione della sentenza penale di condanna anche in relazione a quelle medesime circostanze fattuali suscettibili di venire in rilievo ai fini della perimetrazione della buona fede (o mala fede) della persona giuridica terza¹⁵.

Allo stato non appare, tuttavia, ipotizzabile la possibilità di percorrere una alternativa ermeneutica a tale approdo (a dire il vero consolidato), se non a costo di accettare il rischio di pervenire ad un sostanziale *vulnus* di tutela del bene giuridico presidiato dalla norma penale. D'altra parte, il ragionamento espresso dal Supremo Collegio appare fondato sulla radicalizzazione di massime di esperienza stratificatesi nel tempo, sulla buona fede.

In una prospettiva *de iure condendo* - tenuto conto della ormai incontestata attrazione della confisca urbanistica nella materia penale, intesa in senso convenzionale, e della necessità che al soggetto proprietario del bene, in quanto diretto destinatario di una "sanzione afflittiva", venga assicurata, al pari dell'imputato, la possibilità di un'effettiva difesa nella sede processuale in cui si discute dell'applicazione della misura, e cioè "dentro" il giudizio di cognizione-sarebbe ben auspicabile una modifica normativa nel senso di un ampliamento della sfera applicativa del d.lgs 231 del 2001 che renda obbligatoria la partecipazione della persona

13 In dottrina FELICIONI, *Confisca urbanistica nei confronti degli enti dopo la sentenza G.I.E.M. c. Italia: per la Cassazione l'incidente di esecuzione garantisce l'effettiva tutela della persona giuridica rimasta estranea al processo penale*, dirittopenalecontemporaneo.it, 25 giugno 2019; VERGINE, *Società "terza": individuati i rimedi per trovare (poco) riparo dalla confisca urbanistica*, *Giur.It.*, 2019, 11, 2526.

14 Sul punto ancora FELICIONI, *Confisca urbanistica nei confronti degli enti dopo la sentenza G.I.E.M. c. Italia*, cit.

15 In tal senso SPAGNOLO, *Sequestro, confisca e diritti dei terzi: c'è un giudice a Berlino?*, in *Proc. pen. e giust.*, n. 2/2018, p. 285, secondo il quale "resta il fatto che l'incidente di esecuzione può non garantire pienamente i diritti del terzo, perché risulta comunque influenzato dall'esistenza della decisione irrevocabile posta a monte, nel cui ambito potrebbero essere stati presi in considerazione – senza contraddittorio effettivo con il titolare formale del diritto di proprietà – profili di ricostruzione probatoria e valutativi rilevanti anche in rapporto alla condizione giuridica del terzo"



giuridica fin dalla fase del procedimento di cognizione ove emerga, già nel corso delle indagini, una sua cointeressenza e legame giuridico rispetto al soggetto fisico autore del reato.

3. Sulla possibilità “residua” di una applicazione della confisca urbanistica nonostante l'estinzione del reato per prescrizione

Altro profilo di riflessione indotto dalla lettura della sentenza del Tribunale di Agrigento è quello concernente la *vexata quaestio* dei rapporti tra confisca urbanistica e prescrizione del reato, ovvero inerente la discussa compatibilità convenzionale della confisca urbanistica disposta in relazione al reato di lottizzazione abusiva dichiarato estinto per prescrizione, in forza di un accertamento incidentale di colpevolezza.

L'art. 44, comma 2, d.P.R. 380/2001 prevede che la sentenza definitiva del giudice penale, che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite. E' noto che la prima interpretazione di tale disposizione ha ritenuto la possibilità di applicazione della misura anche attraverso la pronuncia di sentenza di proscioglimento per prescrizione del reato.

A lungo è stata ritenuta la confiscabilità dei terreni abusivamente lottizzati, e delle opere abusivamente costruite, pur in presenza di una causa estintiva del reato, a condizione di un pieno accertamento giudiziale del reato di lottizzazione abusiva concernente sia il profilo oggettivo che quello soggettivo¹⁶. Al tempo stesso si è sottolineata la necessità che l'accertamento, compiuto con la più ampia partecipazione degli interessati, riguardi quantomeno profili di colpa sotto l'aspetto dell'imprudenza, della negligenza e del difetto di vigilanza da parte dei soggetti nei confronti dei quali la misura viene ad incidere.

Sul difficile rapporto tra confisca e prescrizione ha notevolmente inciso, in seguito, la Corte EDU attraverso la sentenza *Sud Fondi* del 20.1.2009 con la quale, sul presupposto della natura penale della confisca, ha escluso la "prevedibilità" del carattere abusivo della lottizzazione sottoposta al suo esame ritenendo che gli imputati avessero commesso un errore inevitabile e

¹⁶ Cass. Sez. 3 n. 21188 del 30 aprile 2009, ed inoltre Cass. Sez. 3 n. 39078 del 13 luglio 2009. Si veda anche Cass. Sez. 3, n. 17006 del 4 febbraio 2013.



scusabile nell'interpretazione delle norme violate, in quanto considerato che “la base giuridica del reato non rispondeva ai criteri di chiarezza, accessibilità e prevedibilità”, era impossibile “prevedere che sarebbe stata inflitta una sanzione”.

La giurisprudenza di legittimità successiva - mantenendo sostanzialmente ferma la qualificazione della misura in termini di sanzione amministrativa e mostrando di considerare comunque non centrale la questione relativa alla qualificazione della stessa - in uno sforzo ermeneutico di adattamento, tuttavia, ai rilievi espressi dalla Corte di Strasburgo ha ritenuto che, per disporre la misura ablatoria, il soggetto proprietario della *res* non debba essere necessariamente "condannato" e che la sanzione possa essere applicata nelle ipotesi di accertamento della sussistenza del reato anche se detto accertamento non transiti per una pronuncia di condanna¹⁷.

L'equilibrio interpretativo raggiunto tra le due Corti è stato, però, successivamente messo a nuova prova attraverso una ulteriore pronuncia della Corte Edu che ha affermato l'incompatibilità con le garanzie previste dalla Convenzione di un sistema in cui sia possibile applicare una “pena” ad una persona la cui responsabilità penale non sia constatata in una sentenza di colpevolezza¹⁸.

A seguito di tale pronuncia – dalla quale è derivato, peraltro, un più ampio dibattito sulla sua estensibilità anche ad ipotesi di confisca diverse da quella urbanistica - gli Ermellini hanno sollevato dinanzi alla Consulta una questione di illegittimità costituzionale.

17 Cass. Sez. 3 n. 21188 del 20 aprile 2009; Cass. Sez. 3 n. 39078 del 13 luglio 2009; Cass. Sez. 3, n. 17066 del 4 febbraio 2013 secondo cui “ai fini del rispetto del principio di cui all'art. 7 della Convenzione Edu, invocato dai ricorrenti e la cui rilevanza <filtra> nell'ordinamento interno per il tramite dell'art. 117 Cost., comma 1, può affermarsi essere rilevante non tanto la <denominazione> che alla confisca in questione si voglia attribuire, se cioè di pena o, piuttosto, come appunto costantemente enunciato da questa Corte, con l'avallo anche della Corte costituzionale (sent. n. 239 del 2009), di sanzione amministrativa, quanto piuttosto, alla luce dei pronunciamenti della Corte edu, la necessaria sussistenza, nella sostanza, in ragione dei caratteri di accessibilità del precetto racchiuso nella norma e di prevedibilità delle conseguenze giuridiche derivanti dalla sua violazione, dei presupposti appena sopra richiamati”. Si sottolineava, pertanto, la necessità che “al di là della finalità che alla sanzione della confisca voglia riconnettersi (se, cioè, prevalentemente afflittiva o preventiva), la responsabilità dell'imputato che sia altresì stato destinatario della sanzione sia stata fatta oggetto di un accertamento che abbia, appunto, consentito di verificare la sussistenza di detti requisiti, imprescindibili per l'operatività della misura ablatoria”.

18 Corte Edu 29.9.2013 sul caso *Varvara c. Italia*, cit., presupponendo la natura penale della confisca urbanistica in ipotesi di lottizzazione abusiva, aveva ritenuto violato il principio di legalità in materia penale, previsto dall'art. 7 della Convenzione (oltre che il diritto di proprietà garantito dall'art. 1 del Protocollo Addizionale n. 1 alla Convenzione), giungendo alla conclusione che non sarebbe concepibile un sistema in cui una persona dichiarata innocente, o senza alcun grado di responsabilità penale accertata in una sentenza di colpevolezza, subisca una “pena”. La sentenza ha riguardato un caso in cui era stata applicata la confisca di cui all'art. 44, comma 2, d.P.R. 380/2001 nonostante l'intervenuta prescrizione del reato. In dottrina CIVELLO, *Al vaglio della Consulta l'incompatibilità tra confisca urbanistica e prescrizione del reato, alla luce della sentenza Varvara c. Italia*, in *Archivio Penale*, 2014, n. 2; DELLO RUSSO, *Prescrizione e confisca dei suoli abusivamente lottizzati: questione di costituzionalità o di sfiducia verso il sistema?* in *Archivio Penale*, 2014, n. 2.



La Consulta hanno dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale, sostenendo che la sentenza *Varvara* - univocamente interpretabile nel senso che la confisca urbanistica possa essere disposta soltanto attraverso una sentenza di condanna da parte del giudice per il reato di lottizzazione abusiva- non abbia costituito espressione di un'interpretazione consolidata nell'ambito della giurisprudenza europea e che, pertanto, non possa ritenersi vincolante per il giudice nazionale¹⁹.

E' seguito un periodo di fisiologica incertezza interpretativa, nonostante la lapidaria chiarezza del ragionamento speso dalla Consulta riguardo agli obblighi di conformazione dei giudici nazionali rispetto alle decisioni della Corte Edu e sui limiti dell'interpretazione convenzionalmente orientata. Ha contribuito ad alimentare tale clima di incertezza anche la decisione della stessa Corte di Cassazione, adottata in alcuni procedimenti, di sospendere la decisione dei ricorsi ancora pendenti in materia in attesa della pronuncia sul punto della Grande Camera della Corte EDU, nel frattempo nuovamente investita della medesima questione (sulla compatibilità con l'art. 7 CEDU dell'applicazione della confisca urbanistica conseguente a lottizzazione abusiva nell'ambito di una pronuncia dichiarativa della prescrizione del reato).

Una nuova pronuncia della Corte di Strasburgo non esitava a farsi attendere, nel caso *G.I.E.M. c. Italia*, attraverso l'affermazione che -sebbene l'art. 7 CEDU esiga, per punire, una dichiarazione di responsabilità da parte dei giudici nazionali, che possa permettere di addebitare il reato e di comminare la pena al suo autore - "qualora i tribunali investiti constatino che sussistono tutti gli elementi del reato di lottizzazione abusiva pur pervenendo a un non luogo a procedere,

19 Corte cost. n. 49 del 25 marzo 2015 – dopo essersi interrogata, innanzitutto, sul valore da attribuire ad una isolata pronuncia della Corte Edu, non promanante dalla Grande camera - riteneva che “nell’ordinamento giuridico italiano la sentenza che accerta la prescrizione di un reato non denuncia alcuna incompatibilità logica o giuridica con un pieno accertamento di responsabilità.”, optando per un’interpretazione che tenesse conto “non della forma della pronuncia, ma della sostanza dell’accertamento” In dottrina, ESPOSITO, *Nota alla sentenza Corte cost. 49/2015: Il grave problema dei limiti della potestà punitiva tra gli origami della Consulta*, in *Riv. giur. edilizia*, 2015, 545; MANES, *La “confisca senza condanna” al crocevia tra Roma e Strasburgo: il nodo della presunzione di innocenza*, in *Cass. Pen.* 6, 2015, 2204; MONGILLO, *La confisca senza condanna nella travagliata dialettica tra Corte costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo. Lo "stigma penale" e la presunzione di innocenza*, in *Giur. Cost.*, 2015, 421; PUCETTI, *Corte costituzionale e Corte EDU allo scontro sulla confisca urbanistica*, in *Riv. giur. urbanist.*, 2015, 549; ROMBOLI, *Edilizia e urbanistica, Lottizzazione abusiva accertata, Estinzione del giudizio per prescrizione*, *Foro it.*, 2016, 1623; REPETTO, *Vincolo al rispetto del diritto CEDU "consolidato": una prospettiva di adeguamento interpretativo*. *Giur. Cost.*, 2015, 411; RUGGERI, *Fissati nuovi paletti dalla Consulta a riguardo del rilievo della CEDU in ambito interno*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2015, 2, 325; VIGANÒ, *La consulta e la tela di Penelope, Osservazioni a primissima lettura su C. Cost., sent. 26 marzo 2015, n. 49*, *Pres. Criscuolo, Rel. Lattanzi, in materia di confisca di terreni abusivamente lottizzati e proscioglimento per prescrizione*, in *Dir. Pen. Cont.*, 2015, 2, 333 e segg.



soltanto a causa della prescrizione, tali constatazioni, in sostanza, costituiscono una condanna nel senso dell'articolo 7, che in questo caso non è violato”²⁰. La Corte precisava che “la sentenza *Varvara* non permette di concludere che le confische per lottizzazione abusiva devono necessariamente essere accompagnate da condanne penali ai sensi del diritto nazionale”.

La prima conclusione tratta, a livello nazionale, dalla sentenza *G.I.E.M.* della Corte Edu è stata di ritenere che la sentenza definitiva del giudice penale che accerti esservi stata lottizzazione abusiva e conseguentemente disponga la confisca dei terreni abusivamente lottizzati, e delle opere abusivamente costruite ai sensi dell'art. 44, comma 2, d.P.R. 380 del 2001, non possa essere impedita dalla prescrizione del reato, quando ne sia accertata la sussistenza con riguardo agli elementi oggettivo e soggettivo²¹.

Oggi non può prescindere, tuttavia, dal considerare la sentenza a sezioni unite n. 13539/2020²².

Attraverso tale sentenza è stato ribadito che la confisca urbanistica di cui all'art. 44 D.P.R. 380/2001 possa essere disposta pur in presenza di una causa estintiva del reato a condizione però l'accertamento della sussistenza del reato di lottizzazione abusiva, sotto il profilo oggettivo e

20 Corte Edu, 28 giugno 2018, *G.I.E.M. and others v. Italy*, cit. con la quale la Corte non confermava sostanzialmente il precedente approdo ermeneutico adottato nel caso *Varvara* (secondo il quale sarebbe illegittimo un provvedimento di confisca intervenuto in assenza di provvedimento di condanna) ritenendo che la confisca (pur essendo qualificabile come “pena” ai sensi dell'art. 7 CEDU) possa essere irrogata anche al di fuori delle condizioni stabilite dall'art. 6 CEDU e, quindi, anche se essa non accede a un provvedimento giurisdizionale di condanna vero e proprio, a condizione che risulti effettuata una verifica del nesso psicologico, rispetto all'autore del fatto, e con esclusione della sua applicabilità a terzi di buona fede. La medesima sentenza, inoltre, affermava l'esigenza del rispetto della proprietà, ribadendo la possibilità di privazione della stessa a determinate condizioni ed il potere degli Stati di regolamentare l'uso dei beni in conformità all'interesse generale. Veniva così sottolineato che l'ingerenza dell'autorità pubblica nel godimento del diritto al rispetto dei beni deve avere un fondamento giuridico; che deve sussistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito e che lo Stato deve avere un ampio margine di apprezzamento per scegliere i mezzi da utilizzare al fine di conseguire lo scopo nell'interesse generale. La conclusione è stata di ritenere che “l'applicazione automatica della confisca in caso di lottizzazione abusiva prevista dalla legge italiana è in contrasto con questi principi in quanto non consente al giudice di valutare quali siano gli strumenti più adatti alle circostanze specifiche del caso di specie e, più in generale, di bilanciare lo scopo legittimo soggiacente e i diritti degli interessati colpiti dalla sanzione”. In dottrina CIVELLO, *La sentenza G.I.E.M. srl e altri c. Italia: un passo indietro rispetto alla sentenza “Varvara”? Ancora sui rapporti fra prescrizione e confisca urbanistica*, *Archivio Pen.*, 2018,3; QUATTROCCHI, *Lottizzazione abusiva e confisca urbanistica: la discussa compatibilità convenzionale davanti alla Grande Camera della Corte edu*, in *Dir.Pen.e Processo*, 2018, 11, 1505 e segg.

21 Cass. Sez. 3, n. 5936 del 8 novembre 2018, Basile; Cass. Sez. 3, n. 8350 del 23 gennaio 2019, cit. Sul piano sistematico si è ritenuto che la conclusione trovi conferma nel disposto di cui all'art. 578-*bis* cod. proc. pen., introdotto dall'art. 6, comma 4, d.lgs. 1 marzo 2018, n. 21, secondo il quale «quando è stata ordinata la confisca in casi particolari prevista dal primo comma dell'articolo 240-*bis* del codice penale e da altre disposizioni di legge, il giudice di appello o la corte di cassazione, nel dichiarare il reato estinto per prescrizione o per amnistia, decidono sull'impugnazione ai soli effetti della confisca, previo accertamento della responsabilità dell'imputato»



soggettivo, risulti compiutamente definito prima del decorso dei termini prescrizionali del reato²³.

Le Sezioni Unite hanno preso così le distanze dal diverso orientamento affermato dalla terza Sezione Penale facente leva sulla sussistenza dell'obbligo del giudice di primo grado, anche nel caso in cui il reato fosse già estinto per intervenuta prescrizione, di accertare comunque i profili obiettivi e soggettivi della lottizzazione abusiva²⁴.

A sostegno di tale opzione ermeneutica hanno considerato che “che dal tenore letterale dell'art. 44 cit. non può trarsi alcuna indicazione nel senso di un <obbligo> di compiere l'accertamento nonostante la prescrizione già maturata” aggiungendo che anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015, o dalla pronuncia della Corte EDU *G.I.E.M. s.r.l. c. Italia*, non potrebbero essere desunti argomenti determinanti in tal senso.

Il principio dell'immediata operatività della causa estintiva, fatto salvo il limite dell'evidente innocenza dell'imputato, appare conseguente ad una visione di insieme, ispirata anche da valutazioni di efficienza, come del resto ammesso dalla stessa sentenza attraverso la sottolineatura

22 Cass. Sez. U., n. 13539 del 30 aprile 2020 secondo la quale "il principio di adozione in via immediata del proscioglimento (in esso compreso quello dovuto ad estinzione del reato) va dunque riaffermato, sicché il giudice di primo grado potrà disporre la confisca solo ove, anteriormente al momento di maturazione della prescrizione, sia stato comunque già accertato, nel contraddittorio delle parti, il fatto di lottizzazione nelle sue componenti oggettive e soggettive". In dottrina ADDANTE-DELLO RUSSO, *Prescrizione e confisca dei suoli abusivamente lottizzati: l'intervento delle Sezioni unite sembra ristabilire gli equilibri costituzionali*, *Archivio Penale on line*, 2020 FASC. 2; BASSI, *Confisca urbanistica e prescrizione del reato: le Sezioni unite aggiungono un nuovo tassello alla disciplina processuale della materia*, in *sistemapenale.it*, 2020, 21 maggio 2020; COSTANTINI-BELFIORE, *Nuovi equilibri e vecchie contraddizioni in tema di confisca urbanistica: i rapporti con la prescrizione del reato e il principio di proporzione nell'interpretazione delle Sezioni Unite. (Costantini Anna) - Nuovi punti fermi sui meccanismi processuali che regolano prescrizione del reato e confisca urbanistica. (Belfiore Rosanna) (Confisca e condanna)*, *Diritto Penale e Processo*, 2020, 9, 1197; CAPRIELLO, *Confisca urbanistica e prescrizione del reato presupposto: le Sezioni Unite chiariscono la portata applicativa del principio (ri)affermato da Corte EDU, G.i.e.m. c. Italia*, *Cass. Pen.*, 2020, 11, 4041; PIERDONATI, *Confisca urbanistica e prescrizione del reato di lottizzazione abusiva. Dal consolidamento della condanna "in senso sostanziale" all'interpretazione estensiva dell'art. 578-bis c.p.p.*, in *Lexambiente*, 2020, 2, PAG. 90; QUATTROCCHI, *Le Sezioni unite su confisca urbanistica e poteri del giudice dell'impugnazione in ipotesi di prescrizione del reato di lottizzazione abusiva: tra i punti fermi, permane insoluto il nodo della proporzionalità della misura*, *Sistema Penale.it*, 2020, 31 luglio 2020; RAMPIONI, *Prescrizione del reato e confisca dei terreni abusivamente lottizzati: nuovi limiti all'applicazione della misura ablativa*, *Processo Penale e Giustizia*, 2020, 6, 1462.

23 Peraltro, le Sezioni Unite consideravano che nella medesima direzione doveva condurre anche la considerazione della natura della confisca lottizzatoria, costantemente qualificata “come sanzione amministrativa”, sia pure irrogata dal giudice penale, alla stessa stregua dell'ordine di demolizione di cui all'art. 31, comma 9, d.P.R. n. 380 del 2001. Laddove la confisca non sia stata disposta in sede penale, perché non è stato possibile accertare il fatto, l'amministrazione può comunque adottare i provvedimenti sanzionatori previsti dall'art. 30 del d.P.R. n. 380 del 2001, rappresentando l'intervento ablatorio del giudice penale una misura residuale che non interferisce, né si sovrappone, all'autonomo potere principalmente attribuito all'autorità amministrativa dall'art. 30 d.P.R. n. 380 del 2001.

24 In tal senso, Cass. Sez. 3 n. 2292 del 25 ottobre 2019, Romano; Cass. Sez. 3, n. 31282 del 27 marzo 2019, Grieco; Cass. Sez. 3, n. 43630 del 25 giugno 2018, Tammaro; Cass. Sez. 3, n. 53692 del 13 luglio 2017, Martino.



che trattasi di soluzione ermeneutica “ frutto di una scelta legislativa che trova la sua *ratio* nell'intento di evitare la prosecuzione infruttuosa di un giudizio e nella finalità di assicurare la pronta definizione dello stesso, evitando così esasperati, dispendiosi ed inutili formalismi”.

In tal modo il maturare della prescrizione, avendo efficacia istantanea, opera come momento “spartiacque” rispetto al quale valutare la sussistenza o meno dei presupposti oggettivi e soggettivi del reato funzionali all'adozione della misura ablatoria²⁵.

La confisca urbanistica non potrà essere ordinata qualora il reato di lottizzazione abusiva si sia prescritto durante il corso del giudizio di primo grado e, dall'istruttoria svolta sino a tale momento, non siano emersi i presupposti – oggettivo e soggettivo – richiesti ai fini dell'ablazione.

La sentenza in esame – pronunciata a seguito di una lunga e complessa istruttoria dibattimentale dopo l'intervento *medio tempore* della sentenza delle Sezioni Unite – ha fatto tesoro dei superiori insegnamenti non potendo che adeguarsi alla equazione per cui la prescrizione del reato ad assenza di reato, quando la prescrizione maturi prima del compiuto accertamento, dinanzi al Giudice, degli elementi costitutivi del reato.

25 Così BASSI ,*Confisca urbanistica e prescrizione del reato: le Sezioni unite aggiungono un nuovo tassello alla disciplina processuale della materia*, cit.



OSSERVATORIO NORMATIVO - IV TRIMESTRE 2022

(a cura di Anna SCIACCA)

I) DECRETI-LEGGE E DECRETI LEGISLATIVI

1. In data 12 novembre 2022 è entrato in vigore il D.L. n. 173, che introduce **disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei ministeri**, ai sensi del quale il Ministero della transizione ecologica viene ridenominato “**Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica**”, diventando competente anche in materia di sicurezza energetica.

Oltre al Ministero della transizione ecologica, cambia anche la denominazione del Ministero dello Sviluppo economico (Ministero delle imprese e del made in Italy), del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali (Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste) e del Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Viene, inoltre, istituito un **Comitato interministeriale per le politiche del mare (CIPOM)**, con il compito di assicurare, ferme restando le competenze delle singole amministrazioni, il coordinamento e la definizione degli indirizzi strategici delle politiche del mare. Il Comitato provvede alla elaborazione e approvazione del “**Piano del mare**”, con cadenza triennale, contenente gli indirizzi strategici in materia di tutela e valorizzazione della risorsa mare, valorizzazione delle vie del mare e sviluppo del sistema portuale, promozione e coordinamento delle politiche volte al miglioramento la continuità territoriale da e per le isole ecc.

Modifiche anche per quanto riguarda le **funzioni del CITE** (Comitato interministeriale per la transizione ecologica) indicate dall’art. 57-bis del D. Lgs. 152/2006: al Comitato, difatti, vengono riconosciute nuove competenze in materia di sostegno e sviluppo delle imprese in materia di produzione energetica, utilizzo delle fonti rinnovabili, dell’idrogeno e sicurezza energetica.

2. In data 30 dicembre 2022 entrerà in vigore la c.d. “ **riforma Cartabia**”, ossia il D. Lgs. 10 ottobre 2022 n. 150, avente ad oggetto «*attuazione della legge 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*».

Alcune tra le importanti modifiche apportate dal provvedimento riguardano direttamente il diritto penale dell’ambiente.

In primis, si segnala l’**estromissione del reato di incendio boschivo** dalla disciplina della **esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto** ex art. 131-bis cod. pen. (art. 1, lett. c). Invero, se l’ipotesi dolosa del reato di incendio boschivo - che prevede una cornice edittale compresa da 4 a 10 anni di reclusione - era già fuori dall’ambito di applicazione della causa di esclusione della punibilità, non così per l’ipotesi **colposa** - punita con la reclusione da 1 a 5 anni - che poteva godere del regime di favore.

A partire dal 30 dicembre 2022, tale delitto sarà totalmente escluso dalla disciplina di cui



all'art. 131-bis cod. pen. Va precisato che la riforma Cartabia modificherà anche il criterio generale di applicazione del regime esclusione della punibilità per speciale tenuità del fatto: difatti, se attualmente la disciplina si applica per reati puniti con pena detentiva non superiore nel massimo a 5 anni, il testo riformato prevede l'applicazione della disciplina per reati puniti con pena detentiva **non superiore nel minimo a 2 anni** - escluse le fattispecie elencate al nuovo comma 3, tra le quali figura l'incendio boschivo -.

Per quanto riguarda, invece, i criteri per valutare la "particolare tenuità", la modifica all'art. 131-bis, cod. pen. stabilisce che l'esiguità del danno o pericolo dell'offesa devono essere valutate anche alla luce della **condotta susseguente** al reato.

In secondo luogo, si evidenzia **l'estensione** alle contravvenzioni alimentari, previste dalla Legge 30 aprile 1962, n. 283, del **meccanismo procedurale-estintivo** inaugurato in materia di sicurezza sul lavoro ed esteso nel 2015 alle contravvenzioni ambientali (art. 70). La sfera di applicabilità della procedura e della connessa causa estintiva è delimitata con riguardo alle «contravvenzioni che hanno cagionato un danno o un pericolo suscettibile di elisione mediante condotte ripristinatorie o risarcitorie».

Rispetto alle affini procedure estintive in materia lavoristica ed ambientale, sono previsti **termini più ridotti e importi più bassi** da pagare: nello specifico, per la verifica dell'adempimento delle prescrizioni, il termine (anziché 60) è di 30 giorni, con contestuale dimezzamento del termine per la comunicazione al pubblico ministero dell'adempimento delle prescrizioni e del pagamento della somma di denaro, individuata nella frazione del massimo dell'ammenda da pagare pari (anziché a un quarto) ad un sesto; analoga riduzione nella tempistica è prevista per la comunicazione dell'inadempimento del trasgressore, da effettuarsi entro e non oltre (non 90 ma) 60 giorni.

Come sottolineato dalla Relazione 68/2022 dell'Ufficio del massimario e del ruolo della Suprema Corte di Cassazione, l'"autentica novità" della disciplina è rappresentata dalla previsione della possibilità di **prestare lavoro di pubblica utilità**, in alternativa al pagamento della somma di denaro. Il legislatore ha limitato l'accesso a tale opzione alla sola ipotesi in cui il pagamento della somma di denaro risulti impossibile in ragione delle condizioni economiche e patrimoniali del contravventore, comunque autocertificabili dallo stesso. La disciplina riprende, con adattamenti, quella del lavoro di pubblica utilità da conversione della pena pecuniaria e quale pena sostitutiva della pena detentiva, nonché quale pena principale per i reati di competenza del giudice di pace, con una peculiarità: il lavoro di pubblica utilità viene disposto senza l'intervento del giudice, essendosi attribuito un ruolo esclusivo al pubblico ministero. Il criterio di ragguglio tra la somma di denaro da pagare in via amministrativa e il lavoro di pubblica utilità è lo stesso, onde evitare disparità trattamentali, impiegato per la conversione della pena pecuniaria in lavoro di pubblica utilità, in caso di insolvibilità del condannato.

II) DECRETI MINISTERIALI

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA



1. Il 20 ottobre 2022 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il **Decreto 27 settembre 2022, n. 152** recante il «Regolamento che disciplina la **cessazione della qualifica di rifiuto dei rifiuti inerti da costruzione e demolizione e di altri rifiuti inerti di origine minerale**, ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

Siffatto provvedimento stabilisce i criteri specifici in relazione ai quali i rifiuti inerti dalle attività di costruzione e di demolizione e gli altri rifiuti inerti di origine minerale, sottoposti a operazioni di recupero, cessano di essere qualificati come rifiuti ai sensi dell'art. 184-ter del T.U.A. Nello specifico, *“in via preferenziale, i rifiuti ammessi alla produzione di aggregati recuperati provengono da manufatti sottoposti a demolizione selettiva”* (art. 1).

Inoltre, *“in conformità all'articolo 184-ter, comma 3, del TUA, le operazioni di recupero aventi a oggetto rifiuti non elencati all'Allegato 1, tabella 1, punti 1 e 2, del presente regolamento finalizzate alla cessazione della qualifica di rifiuto sono soggette al rilascio o al rinnovo delle autorizzazioni di cui agli articoli 208, 209 e 211 e di cui al Titolo III-bis della parte seconda del medesimo Testo Unico Ambientale”*.

Nello specifico, per la produzione di aggregato recuperato sono utilizzabili esclusivamente i rifiuti inerti dalle attività di costruzione e di demolizione non pericolosi elencati nella Tabella 1, punto 1, e i rifiuti inerti non pericolosi di origine minerale elencati nella Tabella 1, punto 2. Non sono ammessi alla produzione di aggregato recuperato i rifiuti dalle attività di costruzione e di demolizione abbandonati o sotterrati.

È, altresì, opportuno segnalare che entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento in questione, acquisiti i dati di monitoraggio relativi all'attuazione delle disposizioni stabilite dal medesimo, il Ministero valuta **l'opportunità di una revisione dei criteri** per la cessazione della qualifica di rifiuto per tenere conto, ove necessario, delle evidenze emerse in fase applicativa (art. 7).

III) PROPOSTE DI LEGGE

1. Lo **schema di decreto legislativo correttivo del D. Lgs. 152/2006** («Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116, di attuazione della direttiva (UE) 2018/851, che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti e attuazione della direttiva (UE) 2018/852, che modifica la direttiva 1994/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio»), approvato in via preliminare dal Governo il 23 settembre 2022, pone limiti all'inclusione *ex lege* nei rifiuti speciali dei rifiuti prodotti da attività industriali, da attività agricole e da costruzione e demolizione.

In particolare, attraverso la modifica dell'articolo 184 del T.U.A., si intendono escludere dalla categoria dei rifiuti speciali da lavorazioni industriali i **rifiuti prodotti nei locali non funzionalmente collegati alle attività produttive**, *“in particolare nelle mense, uffici, servizi, depositi o magazzini”*; d'altro canto, si intendono estromettere i rifiuti prodotti da *“agriturismi, fattorie didattiche e spacci aziendali”* dalla categoria dei rifiuti speciali prodotti da attività agricole, agro-industriali e della silvicoltura.



Il provvedimento *in itinere*, inoltre, apporta numerose modifiche alle definizioni recate dall'art. 183 del T.U.A.: si segnala in particolare la modifica recata dalla lettera c), volta a precisare che **i rifiuti da costruzione e demolizione sono esclusi dai rifiuti urbani solo se prodotti nell'ambito di attività di impresa.**

Si sottolinea che il presente provvedimento è attualmente al vaglio delle competenti Commissioni parlamentari per l'espressione del parere consultivo di competenza ed è sotto esame preventivo presso la Commissione europea, in quanto norma tecnica.

IV) NORMATIVA UE

1. Con **Decisione 2022/2110** dell'11 ottobre 2022, la Commissione UE ha approvato le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (**BAT**) per **l'industria di trasformazione dei metalli ferrosi.**

Le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, pur non essendo prescrittive né esaustive, sono il punto di riferimento per l'Autorità competente al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA). Le AIA coinvolte dalle presenti conclusioni sulle BAT dovranno essere riesaminate dall'Autorità competente entro 4 anni per il loro aggiornamento.

Le BAT in questione si applicano: a) alla trasformazione di metalli ferrosi mediante attività di laminazione a caldo con una capacità superiore a 20 Mg di acciaio grezzo all'ora; b) all'applicazione di strati protettivi di metallo fuso con una capacità di trattamento superiore a 2 Mg di acciaio grezzo all'ora (compreso il rivestimento in continuo e la zincatura discontinua); c) al trattamento di superficie di metalli ferrosi mediante processi elettrolitici o chimici se le vasche destinate al trattamento utilizzate abbiano un volume superiore a 30 m³, se il trattamento avviene con laminazione a freddo, trafilatura o zincatura discontinua; 4) al trattamento a gestione indipendente di acque reflue non coperto dalla direttiva 91/271/Cee, purché il carico inquinante principale provenga dalle attività contemplate dalle citate conclusioni sulle BAT 2022/2110/UE.

2. Il 12 dicembre 2022 è stata pubblicata sulla Gazzetta UE la **Decisione di esecuzione 2022/2427** del 6 dicembre 2022, che stabilisce le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (**BAT**) per i **sistemi comuni di gestione e trattamento degli scarichi gassosi nell'industria chimica**, individuata dal punto 4 dell'allegato I alla direttiva 2010/75/UE. Le conclusioni sulle BAT approvate dalla decisione vertono più specificamente sulle **emissioni nell'atmosfera** generate dalla predetta attività.

3. Con la **Decisione di esecuzione 2022/2508** della Commissione del 9 dicembre 2022, pubblicata sulla Gazzetta europea in data 20 dicembre 2022, sono state stabilite le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (**BAT**) per **l'industria tessile.**

Le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili si riferiscono, in particolare, alle attività di pretrattamento (operazioni di lavaggio, imbianchimento, mercerizzazione) o tintura di fibre tessili o di tessili la cui capacità di trattamento supera 10 Mg al giorno, di trattamento a gestione indipendente di acque reflue non coperto dalla direttiva 91/271/CEE - a condizione che il principale carico inquinante provenga da attività contemplate dalle presenti conclusioni sulle BAT - nonché a



LEXAMBIENTE
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente
Fasc. 4/2022

una ulteriore serie di attività puntualmente elencate dall'allegato.



LEXAMBIENTE
Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente
Fasc. 4/2022

OSSERVATORIO DOTTRINALE

ottobre – dicembre 2022

(a cura di Niccolò BALDELLI)

Tematiche trattate: Agroalimentare (contravvenzioni) – Agroalimentare (tutela) – Ambiente e criminalità organizzata – Colpa – Demanio marittimo – Reati contro gli animali.

[Agroalimentare (contravvenzioni)] Aldo Natalini, Stefano Masini, *Dall'abrogazione (tentata) al meccanismo estintivo (attuato): storia (infelice) delle (redivive) contravvenzioni alimentari (o di quel che resta...)*, in *Rivista di diritto agroalimentare*, 3, 2022, p. 579 – 608.

ABSTRACT - Il sistema di estinzione delle contravvenzioni alimentari introdotto dall'art. 70 del decreto legislativo n. 150/2022 (meglio noto come riforma «Cartabia») pone dei grossi dubbi sulla applicazione della speciale causa estintiva e sulla scelta politico-criminale compiuta dal legislatore in questo delicato settore. La principale questione interpretativa riguarda l'impossibilità (materiale o giuridica) di impartire prescrizioni rispetto a reati di danno o di pericolo concreto e attuale di danno per la sicurezza alimentare e la filiera agroalimentare, con particolare riguardo alla salute dei consumatori. Lo scritto, dopo aver ripercorso l'itinerario storico-legislativo che ha condotto all'odierna riforma legislativa, muove dalla casistica giurisprudenziale per dimostrare le difficoltà di applicare la procedura di regolarizzazione amministrativa in conformità alla legislazione di settore.

[Agroalimentare (tutela)] Stefano Fiore, *La tutela penale della concorrenza nel settore agroalimentare*, in *Rivista di diritto agroalimentare*, 3, 2022, p. 487 – 510.

ABSTRACT – L'assenza di norme incriminatrici, generali o settoriali, della concorrenza sleale non è il solo indice della difficoltà di costruire la concorrenza come oggetto della tutela penale. La collocazione della tutela in ambito civilistico (art. 2598 c.c.) segnala infatti la necessità di utilizzare in questo settore strumenti più flessibili e adattabili di quanto il diritto penale consentirebbe. Dentro e fuori il codice penale esistono tuttavia numerose fattispecie incriminatrici che possono svolgere una funzione di tutela almeno indiretta dell'interesse ad una leale competizione sul mercato. Un ruolo centrale nell'analisi va ovviamente assegnato all'art. 513 bis c.p. (Illecita concorrenza con



minaccia o violenza), la cui contrastata evoluzione giurisprudenziale appare indicativa della difficoltà del diritto penale a rapportarsi con la tutela della concorrenza. Alcune recenti novità legislative in materia di pratiche commerciali scorrette consentono infine una interessante verifica sul piano sistematico del ruolo del diritto penale in questo specifico ambito di tutela.

[Agroalimentare (tutela)] Vico Valentini, *Luxury food e giustizia penale*, in *Archivio Penale Web*, 3, 2022.

ABSTRACT - Lo scritto, dopo avere segnalato la progressiva equiparazione funzionale fra marchi d'impresa e denominazioni geografiche protette, e dopo aver catalogato i fatti in grado di pregiudicare tali funzioni, si concentra su struttura tipica, margine operativo e *ratio* delle incriminazioni poste a tutela di DOP e IGP, anche – ma non solo – nell'ottica della responsabilità punitiva degli enti collettivi.

[Ambiente e criminalità organizzata] Virginia Oddi, *Ambiente e criminalità organizzata transnazionale: quale futuro per la cooperazione giudiziaria e di polizia?*, in *La Legislazione Penale*, 15 dicembre 2022.

ABSTRACT – La criminalità organizzata ambientale ha ormai assunto una portata transnazionale degna di autonoma riflessione, considerata l'elevata tecnicità e lo scarso rilievo datole dal mondo giudiziario. La cooperazione fra Stati, dentro e fuori l'Unione europea, affronta oggi nuove sfide: occorre siano predisposti rinnovati strumenti atti a contrastare efficacemente tale fenomeno. Lo studio prende le mosse, perciò, dallo stato dell'arte e si sofferma sul futuribile, benché complesso, sviluppo degli strumenti processuali sovranazionali.

[Colpa] Andrea Di Landro, *Un confronto tra diritto penale inglese ed italiano in materia di colpa: dalla colpa grave alle più specifiche e severe forme di colpa c.d. "stradale", colpa nell'ambito della violenza domestica, colpa nel settore della sicurezza sul lavoro e nel settore ambientale*, in *La Legislazione Penale*, 17 ottobre 2022.

ABSTRACT – Il contributo si propone di operare una comparazione tra sistema penale inglese ed italiano in materia di colpa. Vengono analizzate, anche nelle loro criticità e guardando alle prospettive de iure condito e de iure condendo, la categoria della colpa grave, le più specifiche e



severe forme di colpa c.d. “stradale”, colpa nell’ambito della violenza domestica, colpa nel settore ambientale e nel settore della sicurezza sul lavoro, con particolare riferimento da ultimo alla questione delle implicazioni finanziarie dell’adeguamento a più evoluti standard cautelari.

[Demanio marittimo] Cass. Pen., Sez. III, 20 aprile 2022 - 2 agosto, n. 30423 – Pres. Sarno – Rel. Semeraro, con nota di Giuseppe Puglisi, *Illiceità espressa e modifiche mediate: equivoci sull’abuso del demanio marittimo*, in *Giurisprudenza Italiana*, 11, 2022, p.2482 – 2487.

ABSTRACT - La Corte di cassazione nega che la proroga dei termini di scadenza della rimozione dei manufatti amovibili sul demanio marittimo – prevista dall’art. 1, 246° comma, L. n. 145/2018 e idonea a incidere sulle concessioni in corso di validità – produca effetti abolitivi sulla contravvenzione di cui all’art. 1161 c. nav. Tuttavia, l’omesso approfondimento in ordine all’esistenza in seno all’incriminazione di una clausola di illiceità, da un lato, e la piana riconduzione del caso concreto nell’alveo delle modifiche mediate (con oramai prevedibile applicazione del criterio formale) dall’altro, pur non essendo idonei a “compromettere” l’esito della pronuncia, ne pregiudicano il metodo.

[Demanio marittimo] Cass. Pen., Sez. III, 13 aprile 2022 – 22 aprile 2022, n. 15676, Pres Aceto, Rel: Scarcella, con nota di Federica Tondin, *Concessioni del demanio marittimo e buona fede del concessionario*, in *Cassazione Penale*, 11, 2022, p. 3853 – 3867.

ABSTRACT - Il contributo esamina il regime delle concessioni del demanio marittimo e il contrasto tra normativa interna e normativa dell’Unione europea nelle sentenze del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione, nonché la rilevanza dell’errore del concessionario sulla normativa applicabile.

[Reati contro gli animali] Fabio Fasan, *I reati contro gli animali: una nuova lettura?*, in *Archivio Penale Web*, 3, 2022.

ABSTRACT - L’articolo affronta i problemi sistematici e interpretativi connessi ai reati contro gli animali partendo dal presupposto teorico che essi proteggono, in via diretta, gli animali in quanto tali.



OSSERVATORIO GIURISPRUDENZA

(a cura di Riccardo Ercole OMODEI)

Trib. Pisa, Sez. Penale, n. 1356 del 17 settembre 2021

Pres. Dani, Est. Iadaresta, Grieco.

**Incendio Boschivo ex art. 423 bis c.p.; Disastro ambientale ex art. 452 quater c.p.;
Concorso apparente di norme (esclusione); Concorso di reati.**

[...]

Caio, nato a [REDACTED], residente a [REDACTED], via [REDACTED] e ivi elettivamente domiciliato, difeso di fiducia dall'Avv. Tizio

IMPUTATO

1) *del delitto p. e p. dall'art 423 bis commi I, III e IV c.p.* perché cagionava un incendio boschivo sul territorio di [REDACTED], dell'estensione di circa 1.200 ettari, dal quale derivava pericolo per gli edifici, alcuni dei quali rimanevano distrutti a causa dello stesso, nonché un danno ad aree protette, meglio specificato nel capo di imputazione che segue.

Con l'aggravante di aver causato un danno grave, esteso e persistente all'ambiente.

In [REDACTED] tra il 24 ed il 25 settembre 2018;

2) *del delitto p. e p. dall'art 452 quater commi I, numeri 1), 2) e 3), e II c.p.* perché, con la condotta descritta nel capo d'imputazione che precede, cagionava un disastro ambientale, caratterizzato dall'alterazione irreversibile dell'equilibrio dell'ecosistema e dall'offesa alla pubblica incolumità, in ragione della rilevanza del fatto, vista l'estensione della compromissione del territorio interessato e degli effetti lesivi dell'incendio, in una zona sottoposta, nella misura del 98%, a vincolo paesaggistico ed idrogeologico.



2.1) Nella specie, a causa dell'incendio, l'area coinvolta subiva un'alterazione irreversibile ovvero, in parte, eliminabile, ma in un arco di tempo notevolmente lungo e a condizioni particolarmente onerose, e solo con provvedimenti eccezionali, con riferimento ai seguenti profili:

a) La tutela della biodiversità e della funzione ecologica del territorio, parte del quale appartiene alla rete di aree protette europee NATURA 2000;

b) La fertilità dei suoli, irrimediabilmente compromessa a causa della perdita di suolo e della sostanza organica ivi presente, dovuta ai fenomeni di trasporto erosivo così cagionati;

c) La fruibilità del paesaggio, tenuto anche conto del fatto che il 98% del territorio colpito dall'incendio è sottoposto a vincolo paesaggistico;

d) La funzione di protezione idrogeologica del territorio, a causa dei fenomeni di dilavamento ed erosione e di aumento esponenziale del rischio di frane;

e) Il danno al servizio ecosistemico della protezione del clima, a causa del rilascio improvviso di un'elevata quantità di carbonio accumulato nella massa legnosa e, nel contempo, della riduzione dell'assimilazione e fissazione del carbonio in assenza di vegetazione, con conseguente aumento del cd. "effetto serra";

e) Il danno al servizio ecosistemico della protezione del clima, a causa del rilascio improvviso di un'elevata quantità di carbonio accumulato nella massa legnosa e, nel contempo, della riduzione dell'assimilazione e fissazione del carbonio in assenza di vegetazione, con conseguente aumento del cd. "effetto serra";

2.2) L'incendio determinava, inoltre, una particolare offesa alla pubblica incolumità, in considerazione dei seguenti aspetti:

a) La sua estensione, avendo interessato un territorio di 1.197,49 ettari, di cui 1000 ettari ricoperti dal bosco e il resto adibito a destinazione agricola;

b) La necessità di impiegare un elevatissimo numero di mezzi e di uomini, che hanno operato mettendo a rischio la propria incolumità, sostenendo, per le operazioni di spegnimento una spesa di euro 2.783.312,92, per gli interventi di emergenza, di euro 951.765,76, e per la messa in sicurezza immediata, di euro 623.110,00;

c) La necessità di evacuare la popolazione di cinque frazioni di ■■■■■, la cui incolumità era stata messa a rischio dal divampare dell'incendio;

d) Il fatto che sono andate completamente distrutte 5 abitazioni ed 11 sono state



danneggiate;

e) La diffusione, nell'aria, di fumi di combustione e delle ceneri di particolato, con conseguente esposizione della popolazione alle stesse ed effetti negativi sia immediati che futuri, in termini di patologie polmonari;

f) I rischi idrogeologici, di allagamenti ed esondazioni a causa della distruzione della copertura vegetativa del suolo;

g) I costi di ripristino per un'eventuale, futura ripresa vegetativa, stimati nell'importo di euro 11.324.143,23.

[...]

CONCLUSIONI DELLE PARTI

Il Pubblico Ministero chiede: la condanna dell'imputato alla pena di anni 15 di reclusione, con tutte le pene accessorie e la confisca di quanto in sequestro.

[...]

Il difensore dell'imputato chiede: l'assoluzione dell'imputato ai sensi del comma 1 dell'art. 530 c.p.p., in subordine ai sensi dell'art. 530 c. 2 c.p.p.

[...]

MOTIVI DELLA DECISIONE

I. Lo svolgimento del processo

Con decreto del 28/05/2019 il G.I.P. del Tribunale di Pisa disponeva il giudizio immediato di Caio, chiamato a rispondere dei reati di incendio boschivo aggravato e disastro ambientale, secondo l'imputazione meglio descritta in epigrafe.

[...]

II. I fatti. Origine, luogo e orario d'inizio dell'incendio

La sera del 24 settembre 2018, tra le 21:45 e le 22:00, sul versante sud-ovest del Monte Serra si sviluppava un incendio che, come vedremo, per portata ed intensità - nonché per danni



causati - assumerà i connotati di un disastro ambientale senza precedenti sul territorio.

Nello specifico, l'incendio si è esteso per un totale di circa 1148 ettari di cui 1000 di boscaglia e 148 di superficie olivata, vigneti ed orti, propagandosi sino ad aggredire i territori di competenza dei Comuni di Calci, Buti, Vicopisano e più marginalmente Cascina e San Giuliano Terme; le operazioni di spegnimento hanno occupato centinaia di uomini e mezzi antincendio aerei per circa cinque giorni, all'esito delle quali quattro case sono andate completamente distrutte, undici rese inagibili e circa 700 persone sono state evacuate durante le attività antincendio.

Le ragioni di un esito così drammaticamente severo devono essere ricercate *in primis* nelle condizioni meteorologiche di quel lunedì sera di fine settembre, connotato peraltro da temperatura ancora estive. Sin dal giorno precedente, infatti, la Regione Toscana aveva innalzato il livello di allarme correlato a possibili roghi da operatività ordinaria a media operatività: tale precauzione era dettata dall'allerta meteo giallo - con divieto di abbruciamento - diramata a causa della presenza di un fortissimo vento secco che spirava almeno dalle 16:00 da est-nord est, il quale aveva abbassato il tasso d'umidità, riducendolo al 10%.

In secondo luogo, unitamente alle condizioni climatiche richiamate, la vegetazione costituente la flora del Monte Serra si prestava particolarmente - e si presta tuttora - a favorire fenomeni incendiari di rilevanti proporzioni: invero, la boscaglia presente in quel territorio è costituita principalmente da conifere d'alto fusto - in prevalenza pino marittimo - e sottobosco di macchia mediterranea, entrambi altamente infiammabili anche in condizioni meno favorevoli. Infine, anche il versante in cui il rogo ha avuto inizio risultava particolarmente predisposto, essendo di fatto quello esposto maggiormente all'insolazione diurna ed in cui, pertanto, il materiale combustibile veniva naturalmente preriscaldato divenendo fisiologicamente suscettibile a principi d'incendio¹.

Appurate le particolari condizioni climatiche al momento del fatto, preliminarmente è importante individuare l'origine e l'orario di inizio dell'incendio.

Tali elementi sono stati ricostruiti dagli inquirenti sia attraverso l'analisi *post factum* dell'andamento dell'incendio attraverso il c.d. MEF (Metodo delle Evidenze Fisiche) sia attraverso le testimonianze dei soggetti presenti sul monte quella sera nonché di coloro che sono intervenuti sul rogo nel tentativo di domarlo: tali risultanze venivano infine incrociate con le immagini delle

¹ Deposizioni dei testi XXX



telecamere antincendio dislocate sul Serra.

Invero, i testi di PG esaminati hanno riferito che a seguito di tale attività di indagine si accertava che l'incendio traeva la propria origine nell'area collocata presso il tornante Le Porte, sede dell'omonimo ristorante, e precisamente a metà della pista forestale che si trova a monte del tornante La Croce, esattamente dove era stato spento e bonificato un precedente incendio del 15 settembre 2018, per poi proseguire il proprio cammino per contiguità vegetazionale, autoalimentandosi grazie a fenomeni di *spotting*² che permettevano la combustione della flora già preriscaldata dall'intensità delle fiamme attigue.

[...]

Quindi, da quanto emerso in dibattito può ritenersi accertato con ragionevole certezza che il principio dell'incendio si verificava nei pressi del tornante Le Porte tra le 21:40 e le 22:00 del 24 settembre 2018.

[...]

VIII. La qualificazione giuridica del fatto

Accertata la penale responsabilità dell'imputato, occorre inquadrare la condotta posta in essere dallo stesso all'interno delle opportune norme giuridiche in materia di reati ambientali.

In tal senso, si deve preliminarmente ribadire e sottolineare l'immane portata del rogo del 24 settembre 2018. Invero, il lavoro dei Consulenti del P.M. ha quantificato la più estesa devastazione mai provocata da un incendio nella Regione Toscana, l'enorme pericolo corso dalle comunità locali durante l'espandersi incontrollato delle fiamme e l'enorme pregiudizio, in termini di salute delle persone e vivibilità dell'ambiente, sotto molti aspetti irreversibile. Alla luce di un'analisi scrupolosa dell'accaduto, delle conseguenze dirette e indirette, immediate e future dell'evento, è stato accertato che l'imponente incendio boschivo che ha attinto il monte Serra, ha cagionato un danno grave e

² SALTUS European Program (2001) - Il fenomeno dello "Spotting fire" consiste nella propagazione dell'incendio al di fuori del perimetro del fuoco principale, a causa del sollevamento in aria di tizzoni, parti di legno e corteccia in fiamme da parte di correnti convettive generate dalla combustione del fuoco; le particelle ardenti, sospinte dal vento, generano fuochi secondari.



persistente all'ambiente, determinando, inoltre, un'alterazione dell'ecosistema in parte irreversibile, in parte reversibile ma solo a condizioni particolarmente onerose ed attraverso provvedimenti eccezionali, determinando pertanto una rilevante offesa alla pubblica incolumità.

Ora, va premesso che l'irreversibilità dell'alterazione dell'ecosistema di cui parla l'art. 452-*quater* c.p. è da intendersi sia come impossibilità di ritornare alle precedenti condizioni di equilibrio/stabilità, sia come situazione che, per ritrovare un suo equilibrio, richiede un ciclo temporale talmente ampio, in natura, da non poter essere rapportabile alle categorie dell'agire umano. Ebbene, l'ecosistema, inteso come sistema biologico dinamico che tende all'equilibrio tra tutte le sue componenti, è in equilibrio quando c'è equilibrio biologico e stabilità ecologica. Pertanto, rappresentando l'incendio un "disturbo perturbativo", a seguito dei fatti del 24 settembre 2018 non sarà possibile tornare alle identiche condizioni antecedenti all'evento perché il sistema si evolverà verso una situazione completamente diversa in termini strutturali e di funzioni ecosistemiche. Di talché il danno all'ecosistema è considerato irreversibile.

Questo dato è aggravato dalla magnitudo e dall'estensione dell'incendio, e dalla sua collocazione in un contesto territoriale caratterizzato da fragilità ambientale e dalla presenza di vincoli idrogeologici e paesaggistici. L'incendio in esame ha procurato un danno irreversibile alla funzione ecologica dell'area e alla sua funzione di tutela della biodiversità. Ancora, irreversibile è il danno da perdita di suolo fertile a causa dei fenomeni di dilavamento ed erosione. Quest'ultima perdita, in particolare, potrebbe essere recuperabile, ma solo in un arco temporale eccezionalmente lungo (50-70 anni) e, pertanto, è da considerarsi sostanzialmente irreversibile.

Per quanto attiene alla protezione idrogeologica, il solo fatto che il 97% dell'area incendiata sia sottoposta a vincolo idrogeologico (istituito con il Regio Decreto Legge n. 3267/1923) è un evidente indice della fragilità del territorio e, pertanto, la funzione svolta dalla copertura della vegetazione (*land cover*) era di particolare importanza per prevenire e ridurre i fenomeni di erosione e dissesto. Questa funzione di protezione idrogeologica è stata valutata come reversibile nel medio periodo (da 5 a 10 anni), ossia fin quando non si ricostituirà un'adeguata copertura della vegetazione. Nel frattempo, però, come segnalato dai Consulenti, vi sarà un ulteriore danno, questo irreversibile, consistente nel trasporto di suolo a valle. Il suolo - e la sostanza organica in esso contenuta - è una risorsa non rinnovabile che si è creata in milioni di anni - per la parte minerale - e in decine di anni - per la parte di sostanza organica contenuta - e che, trascinata a valle, determinerà



un impoverimento dei suoli forestali rendendo la ripresa vegetativa più difficoltosa e lenta.

L'incendio ha, poi, colpito parzialmente l'area protetta della Rete NATURA 2000 SIC/ZSC IT5120019 "Monte Pisano" con un'alterazione irreversibile diretta di 50 ettari circa di habitat di cui 29,6 di interesse comunitario: una superficie di habitat compromessa dal fuoco quasi 15 volte più grande della superficie media degli incendi verificatisi in Toscana dal 2000 al 2017. La zona colpita da incendio è, inoltre, per il 98% sottoposta a vincolo paesaggistico (*ex lege* n. 1497 del 1939), come disposto dal D.M. 27 Marzo 1991. Il vincolo (e il bene) paesaggistico non si limita a tutelare un aspetto meramente estetico di bellezza naturale ma deve essere inteso come un bene primario che mette insieme i valori inerenti il territorio, l'ambiente, l'eco-sistema ed i beni culturali da tutelare nel loro complesso e non come singoli elementi; e ciò trova riscontro nella collocazione dell'aggravante prevista dall'art. 452-*quater* comma II nell'ambito del disastro ambientale.

Pertanto i Consulenti convergono sull'alterazione irreversibile del servizio "fruibilità del paesaggio" reso dall'ecosistema. Il danno per un'area sottoposta a vincolo paesaggistico *ex art.* 136 è da considerarsi irreversibile, in quanto le caratteristiche proprie dell'area che hanno dato origine all'istituzione del vincolo sono sostanzialmente irripetibili come tali. Quanto ai danni reversibili, è sufficiente limitarsi ad evidenziare un dato: i Consulenti hanno stimato i costi di spegnimento e di prima messa in sicurezza in € 3.775.078,00; i costi di ripristino dell'area, nei limiti del possibile (rimbosco ed altre attività) sono stati stimati in € 11.324.143,23. Quindi solo attraverso provvedimenti eccezionali. E, comunque, in merito ai tempi di ritorno di quei servizi ecosistemici che non possono dirsi in assoluto irreversibili, si parla di un arco temporale particolarmente lungo, "una vita" verrebbe da dire: circa 80 anni qualora venissero posti in essere provvedimenti eccezionali e particolarmente onerosi.

La distruzione dei boschi – e quindi la vanificazione della loro funzione di "sequestro di carbonio" – ha compromesso per periodi particolarmente lunghi l'idoneità ambientale e il ruolo ecosistemico che gli stessi rivestivano non solo nel territorio del Monte Pisano, ma nell'intero sistema ambientale complesso del basso Valdarno e della Toscana Nord-orientale.

L'incendio prima, la gravissima compromissione dell'ecosistema forestale poi, hanno determinato ulteriori, gravissimi danni all'ambiente in generale. L'evento incendiario ha, infatti, trasferito circa 200 composti (metano, idrocarburi, monossido di carbonio, biossido di carbonio, etc.) in atmosfera. Fra essi vi sono i gas responsabili dell'inquinamento atmosferico che hanno



effetti sul c.d. “effetto serra” e quindi contribuiscono ad accelerare il cambiamento climatico. Inoltre, e anche questo dato è tutt'altro che irrilevante nel caso de quo, all'aumento della superficie percorsa dal fuoco corrisponde un aumento più che proporzionale, esponenziale, di queste emissioni.

In particolare, i Consulenti hanno stimato una perdita – irreversibile - di carbonio stoccato (*stock* del carbonio) pari a circa 64.500 tonnellate. Inoltre, si prevede una drastica riduzione della c.d. funzione *sink* del carbonio, ossia della capacità dell'ecosistema forestale di fissazione della CO₂, pari a 2.325 tonnellate. In tal senso, l'incendio del 24 settembre 2018 ha fortemente compromesso la funzione di stoccaggio del carbonio e si può affermare l'irreversibilità del danno all'ecosistema e all'ambiente per quanto attiene all'incremento dell'effetto serra. In circa 30 anni è stimato, invece, il ritorno ad una situazione di stoccaggio di carbonio pre-incendio, ma l'aumento dell'effetto suddetto per tre decenni ha, a sua volta, effetti irreversibili. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, può ritenersi integrato senza dubbio il delitto di disastro ambientale, aggravato dall'essere stato cagionato in un'area naturale protetta e sottoposta a vincolo paesaggistico e ambientale, sotto tutti e tre profili che la fattispecie incrimina in via alternativa. L'incendio, infatti, ha procurato un'alterazione dell'ecosistema in parte irreversibile, in parte reversibile ma solo mediante provvedimenti eccezionali e particolarmente onerosi e, infine, ha generato un grave pericolo per l'incolumità pubblica, per di più destinato a perdurare nel tempo. Nel contempo, è integrata l'ipotesi di incendio boschivo aggravato dal danno grave, esteso e persistente all'ambiente e dal pericolo per gli edifici (concretizzatosi in danno attraverso la distruzione di 5 immobili e il danneggiamento di altri 6) e danni ad aree protette.

Analizzando il rapporto tra le due fattispecie di reato, deve escludersi che tra le due fattispecie contestate all'imputato vi sia un concorso apparente di norme. In tema di concorso di reati, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione (nn. 47164/2005, 1235/2010, 20664/2017) hanno costantemente affermato che l'unica ipotesi in cui sussiste il concorso apparente di norme è quella del rapporto di specialità unilaterale tra le fattispecie da considerarsi come astratte. Pertanto, non possono rilevare, ai fini di escludere il concorso reale di reati, i criteri del bene giuridico tutelato, della specialità in concreto, della specialità bilaterale, della sussidiarietà o dell'assorbimento.

Tanto premesso, per quanto attiene alla configurabilità del concorso fra il reato d'incendio boschivo aggravato dal grave danno all'ambiente e di disastro ambientale, è evidente come risulti



insussistente un rapporto di specialità unilaterale fra tali fattispecie. Tale affermazione poggia sulla constatazione della possibilità di configurare, in astratto, un'ipotesi in cui un incendio boschivo con danno grave, esteso e persistente all'ambiente, non integri anche un disastro ambientale. Risolutiva, in tal senso, è l'interpretazione che si deve dare al concetto di disastro e, segnatamente, di disastro ambientale.

Invero, il concetto di disastro, nella generica accezione della Suprema Corte, allude ad un "macro-evento che comprende non soltanto gli eventi disastrosi di grande, immediata evidenza che si verificano magari in un arco di tempo ristretto, ma anche quegli eventi non immediatamente percepibili, che possono realizzarsi in un arco di tempo anche molto prolungato, che pure producano quella compromissione delle caratteristiche di sicurezza, di tutela della salute e di altri valori della persona e della collettività che consentono di affermare l'esistenza di una lesione della pubblica incolumità" (Cass., Sez. IV, Sent. n. 11771 del 1997).

Ebbene, il danno grave, esteso e persistente all'ambiente previsto dall'ipotesi aggravata di cui all'art. 423-*bis* comma IV c.p. appare un concetto più esteso di quello di disastro ambientale di cui all'art. 452-*quater* c.p. in quanto non necessariamente l'incendio boschivo, seppur aggravato, determina un disastro ambientale, che presuppone la valutazione dell'esistenza di un'alterazione irreversibile o reversibile, a determinate condizioni onerose, dell'ecosistema, oppure un'offesa particolarmente rilevante alla pubblica incolumità. In altri termini, l'art. 423-*bis*, comma IV, c.p. può descrivere una delle modalità di realizzazione del disastro ambientale - risultando così speciale rispetto all'art. 452-*quater* c.p. -, ma descrive anche eventi che, nonostante la grave offensività ai beni del patrimonio forestale dello Stato, all'incolumità pubblica e all'ambiente, possano non essere considerati disastri ambientali - risultando, sotto questo diverso profilo, norma generale rispetto all'art. 452-*quater* c.p. -. È evidente, peraltro, che le due norme divergano anche per i profili dei beni giuridici tutelati.

Invero, l'ambiente di cui si occupa l'art. 423-*bis* c.p. è quello di cui al comma 1, ossia l'ambiente costituito dai boschi, dalle selve, dalle foreste o dai vivai forestali destinati al rimboschimento, mentre la nozione di ambiente cui si riferisce l'art. 452-*quater* c.p. è intesa in senso più ampio, e comprende alternativamente l'ecosistema, dunque ogni forma di vita, nell'accezione che abbiamo sopra esplicitata, o la pubblica incolumità. Pertanto, fra l'art. 423-*bis* comma IV e l'art. 452-*quater* sussiste un rapporto di specialità bilaterale reciproca (l'incendio



quanto alle modalità della condotta, il disastro quanto all'evento) che comporta l'esclusione della disciplina del concorso apparente di norme *ex art 15 c.p.*

Ne deriva l'applicazione della disciplina del concorso reale di reati, segnatamente, del concorso formale, con applicazione dell'ipotesi di reato continuato *ex art 81 c.p.*: in tale ottica, il reato più grave, al netto delle aggravanti contestate, risulta essere il delitto di incendio boschivo di cui all'art. 423-*bis* c.p., sulla cui base andrà applicato l'aumento derivante dalla continuazione dei reati.

IX. Trattamento sanzionatorio

Occorre infine occuparci del trattamento sanzionatorio applicabile Caio, premettendo alcune riflessioni circa l'elemento soggettivo ascrivibile allo stesso.

Riprendendo considerazioni di carattere logico sopra enunciate che costituiscono necessariamente una premessa di quanto ci apprestiamo ad esporre, occorre occuparsi dell'elemento soggettivo ascrivibile a Caio. Orbene, la tematica circa l'utilizzo di un impiego a tempo è stata già ampiamente affrontata, ma in questa sede risulta doveroso declinare le valutazioni effettuate al capo III rapportandole al dolo del presente delitto, il quale, per le condotte che lo hanno caratterizzato, implica necessariamente la sussistenza del dolo nella sua realizzazione del dolo diretto con premeditazione.

In altri termini, la preordinata scelta di innescare un incendio boschivo di quel tipo, con quelle modalità e in quelle circostanze spazio-temporali, dimostra che Caio si sia rappresentato il disastro come conseguenza certa del suo agire. Le sue condizioni soggettive - segnatamente la sua esperienza come volontario anti-incendio - consentono di affermare come egli non avesse solo previsto l'evento disastroso, ma avesse scelto di causare un incendio con effetti devastanti, anche in termini di disastro ambientale quale conseguenza certa della condotta posta in essere.

All'esito prospettato al paragrafo che precede, infatti, si perviene attraverso l'analisi di tutte le risultanze dibattimentali confortate da argomentazioni di carattere logico-deduttivo. Invero, risultano essere convergenti per una volizione criminale massimamente consolidata, appurata la presenza sul Monte Serra di Caio in orario perfettamente compatibile con l'impiego di un innesco a tempo come, una serie di fattori già esposti ma che giova qui richiamare: in primo luogo, dobbiamo nuovamente sottolineare le condizioni meteorologiche straordinariamente favorevoli



all'appiccamento di un incendio del 24 settembre 2018, condizioni pacificamente note alla popolazione ma ancor di più tra gli operatori Antincendio; quest'ultimi, inoltre, risultano a conoscenza delle tecniche di spegnimento degli incendi quali l'utilizzo di mezzi aerei il cui impiego, tuttavia, è fortemente limitato se non totalmente escluso - come nel caso di specie - in orario notturno, stante l'impossibilità di coordinamento col personale a terra.

Infine, l'impiego stesso di un innesco a tempo consente di affermare con assoluta certezza la sussistenza di una volontà lesiva portata alla massima intensità, stante la volontà di Caio di arrecare, in tal modo, il maggior numero di danni. Tali circostanze, oltre ad attenere alla valutazione del dolo dell'imputato, sono caratterizzanti anche le modalità stesse dell'azione criminosa, la quale pertanto si sostanzia in un agire studiato, voluto e pianificato con fredda capacità criminale. Ai fini di una valutazione complessiva dei parametri offerti dall'art. 133 c.p., oltre alle modalità del fatto ed all'intensità dell'elemento soggettivo, devono essere analizzati anche la personalità del reo, le proprie condizioni personali, il proprio comportamento *post factum* nonché la causale del delitto stesso. Orbene, in questa sede si deve ribadire come tali siano stati ampiamente affrontati nel corso del processo e nella presente motivazione, essendo gli stessi profondamente connessi e assolutamente necessari al fine di addivenire ad una sentenza di condanna: l'imputato, invero, forte delle proprie conoscenze tecniche derivategli dal ruolo nel GVA, sua unica fonte di gratificazione e riconoscimento sociale, appiccava l'incendio del 24 settembre. Il comportamento processuale di Caio, il quale tenta di giustificare le proprie dichiarazioni ed i propri comportamenti attraverso attacchi di panico mai accertati clinicamente o riscontrati da alcun teste o, peggio, mente dinanzi al Collegio durante la propria escussione dibattimentale, contraddistingue una personalità fortemente incline alla manipolazione.

Pertanto, risulta accertata oltre ogni ragionevole dubbio la penale responsabilità di Caio, il quale deve essere condannato alla pena di anni 12 di reclusione, così determinata:

Pena base *ex art. 423-bis c.p.*: anni 6 di reclusione;

Aumentata per l'aggravante di cui all'art. 423-bis c. 4 c.p. ad anni 9 di reclusione;

Aumentata per l'aggravante di cui all'art. 423-bis c. 3 c.p. ad anni 10 di reclusione;

Aumentata per la continuazione *ex art 81 c.p.* alla pena suindicata.

Segue, per legge, la condanna dell'imputato al pagamento delle spese processuali e di quelle per il suo mantenimento in carcere durante la custodia cautelare.



Per quanto attinente alle obbligazioni civili derivanti dal delitto, le condotte poste in essere dall'imputato hanno provocato indubbiamente un danno materiale e morale rispettivamente ai Comuni di Calci e Vicopisano, nonché al Gruppo di Volontariato Antincendio (GVA) e alla Lega per l'Abolizione della Caccia (LAC).

In particolare, l'incendio di cui al presente procedimento attingeva pesantemente i territori di competenza dei due Comuni richiamati, i quali risultavano, all'esito delle operazioni antincendio, i più pesantemente colpiti dalla furia delle fiamme; invero, il GVA e la LAC subivano parimente un importante danno rispettivamente d'immagine per la prima Associazione, posto che l'imputato rivestiva un ruolo di membro attivo e frequentatore assiduo del Gruppo sin dal 2005, e materiale per la seconda, tenuto conto che l'obiettivo primario e primigenio della LAC si incentra sulla tutela della flora e della fauna del territorio di competenza del Monte Serra.

L'imputato, pertanto, deve essere condannato al risarcimento dei danni in favore di tutte le Parti Civili costituite, fatta eccezione per il Comune di Buti, la cui difesa all'atto della rassegna delle conclusioni rappresentava di non voler chiedere un risarcimento dei danni al fine di favorire i restanti Comuni più gravemente e profondamente colpiti dal rogo. In considerazione dell'entità degli stessi, fatto salvo l'ulteriore danno da quantificarsi e liquidarsi nella separata sede civile, si ritengono a tal fine sussistenti i presupposti per la condanna di Caio al pagamento in favore delle Parti Civili che l'hanno richiesta una provvisoria immediatamente esecutiva pari a:

- Euro 250.000,00 in favore del Comune di Calci, in persona del Sindaco pro tempore,
- Euro 100.000,00 in favore del Comune di Vicopisano, in persona del Sindaco pro tempore;
- Euro 10.000 in favore dell'Associazione G.V.A. (Gruppo Volontari Antincendio), in persona del Legale Rappresentante pro tempore;
- Euro 5.000 per L.A.C. Onlus (Lega per l'Abolizione della Caccia), in persona del Legale Rappresentante pro tempore.

Infine, l'imputato, deve essere altresì condannato alla rifusione delle spese in giudizio in favore di tutte le Parti Civili costituite che si liquidano in Euro 5.500,00 ciascuna oltre IVA, CA e rimborso spese come per legge.

Ai sensi dell'art. 29 c.p., deve dichiararsi Caio interdetto in perpetuo dai pubblici uffici e in stato di interdizione legale per la durata della pena.

Ai sensi dell'art. 36 c.p., si ordina la pubblicazione dell'estratto della sentenza mediante



affissione nei Comuni di Calci, Vicopisano, Buti e Pisa nonché sul sito Internet del Ministero della Giustizia per la durata di giorni 30 a spese del condannato.

P.Q.M.

Il Collegio,
visti gli artt. 533, 535 c.p.p. e 81 c.p.,

DICHIARA

Caio colpevole dei reati allo stesso ascritti, unificati dal vincolo della continuazione, e per l'effetto lo

CONDANNA

alla pena di anni 12 di reclusione, oltre che al pagamento delle spese processuali e di quelle per il mantenimento in carcere durante la custodia cautelare.

Visti gli artt. 538 c.p.p.,

CONDANNA

Caio al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali in favore delle parti civili costituite da liquidarsi in separata sede.

Visto l'art. 539 c.p.p.,

CONDANNA

Caio a pagare in favore delle parti civili costituite Comune di Calci, Comune di Vicopisano, L.A.C. (Lega per l'abolizione della Caccia) Onlus e Associazione G.V.A. (Gruppo Volontari Antincendio) una provvisoria immediatamente esecutiva, che si liquida in:

- Euro 250.000,00 in favore del Comune di Calci, in persona del Sindaco pro tempore,
- Euro 100.000,00 in favore del Comune di Vicopisano, in persona del Sindaco pro tempore;
- Euro 10.000 in favore dell'Associazione G.V.A. (Gruppo Volontari Antincendio), in persona del Legale Rappresentante pro tempore;
- Euro 5.000 per L.A.C. Onlus (Lega per l'Abolizione della Caccia), in persona del Legale Rappresentante pro tempore.

Visto l'art. 541 c.p.p.,

CONDANNA

Caio a rimborsare le spese per la costituzione in giudizio e la difesa in favore delle parti civili costituite che si liquidano in Euro 5.500,00 ciascuna oltre IVA, CA e rimborso spese come per



legge.

Visto l'art. 29 c.p.

DICHIARA

Caio interdetto in perpetuo dai pubblici uffici e in stato di interdizione legale per la durata della pena.

Visto l'art. 36 c.p.

ORDINA

La pubblicazione dell'estratto della sentenza mediante affissione nei Comuni di Calci, Vicopisano, Buti e Pisa nonché sul sito Internet del Ministero della Giustizia per la durata di giorni 30 a spese del condannato.