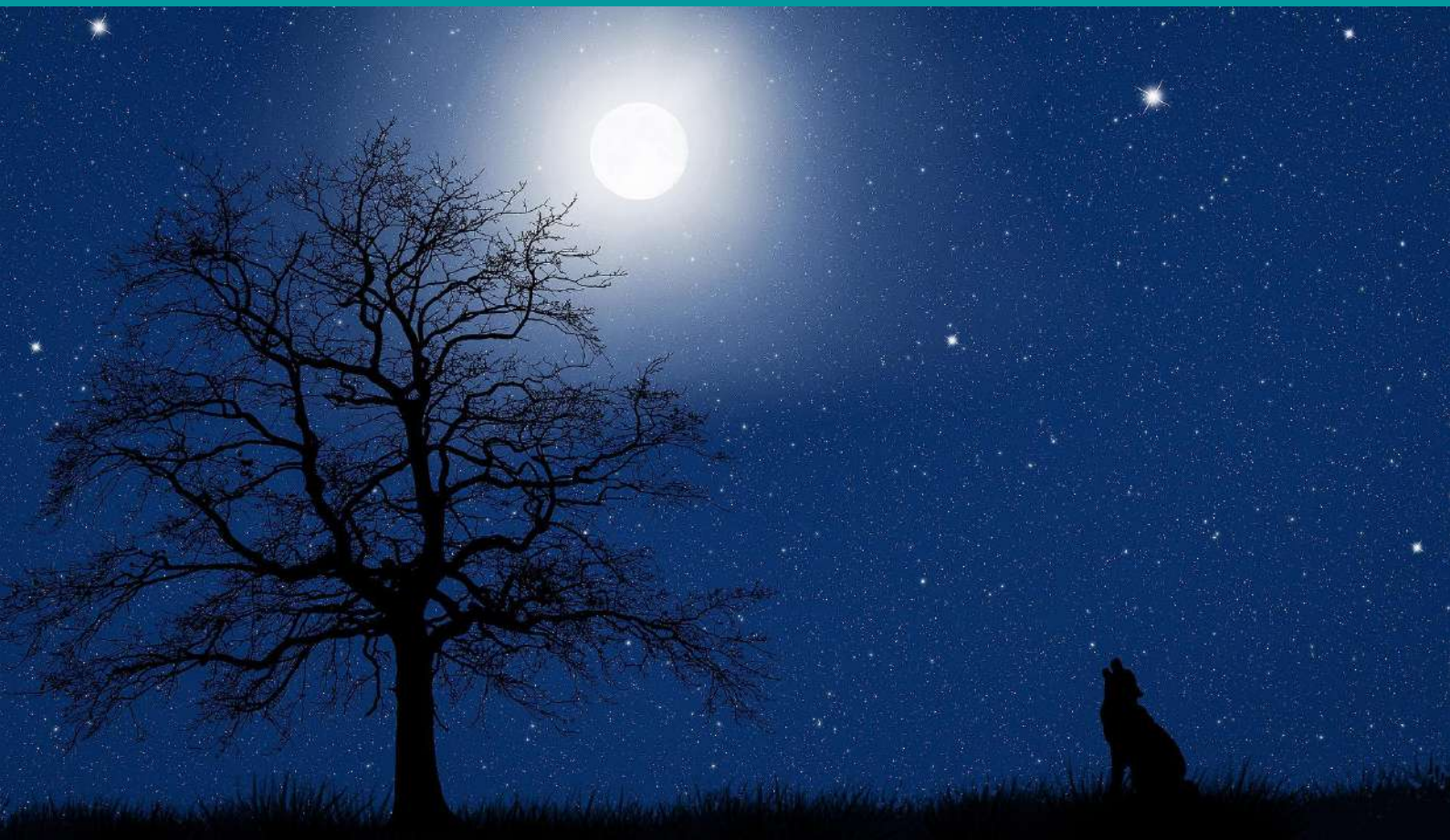


# LEXAMBIENTE

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



## NUMERO 2\2020

- Pandemie e perdita di habitat: quale il nesso? di R. CABRINI - E. MORI - F. BOZZEDA
- La responsabilità per omesso impedimento di reati in materia edilizia e ambientale: un contributo allo studio delle posizioni di garanzia nella giurisprudenza di R. GERMANO
- L'inquinamento luminoso approda in Cassazione di R. BONFANTI
- L'imputazione della responsabilità degli enti nei reati ambientali di G. LIBERATI
- La legittimità costituzionale dell'art. 452-quaterdecies, ult. co., c.p. e il suo rapporto con l'art. 452-undecies c.p. di C. INGRAO
- 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. di M. PIERDONATI
- FOCUS "La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio" con M. CATENACCI - P. FIMIANI - R. LOSENGO - A. MANNA



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**

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, Aldo FIALE, Pasquale FIMIANI, Antonio FINIZIO, Marco GAMBARDELLA, Alberto GARGANI, Andrea GENTILI, Antonio GULLO, Giuseppe LOSAPPPIO, Roberto LOSENGO, Adelmo MANNA, Luca MASERA, 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, Elisa SCAROINA, Licia SIRACUSA, Paulo SOUSA MENDES, Antonio VALLINI, Alberta Leonarda VERGINE, Stefano ZIRULIA

**RESPONSABILE REDAZIONE**

Maria Ludovica PARLANGELI

---

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

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

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

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

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

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

La rivista è autonoma rispetto alla già nota [lexambiente.it](http://lexambiente.it) che continua ad essere operativo pubblicando, come sempre dal 1998, contributi più snelli e di taglio meno teorico e novità legislative e giurisprudenziali, tutti conservanti nell'archivio di oltre 14.000 documenti.



## INDICE N. 2/2020

Editoriale.....	I
Pandemie e perdita di habitat: quale il nesso? di R. CABRINI - E. MORI - F. BOZZEDA.....	1
La responsabilità per omesso impedimento di reati in materia edilizia e ambientale: un contributo allo studio delle posizioni di garanzia nella giurisprudenza di R. GERMANO .....	16
L'inquinamento luminoso approda in Cassazione di R. BONFANTI.....	32
L'imputazione della responsabilità degli enti nei reati ambientali di G. LIBERATI.....	56
La La legittimità costituzionale dell'art. 452 quaterdecies, ult. co., c.p. e il suo rapporto con l'art. 452 undecies c.p. di C. INGRAO.....	71
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. di M. PIERDONATI.....	90
FOCUS "La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio" con M. CATENACCI - P. FIMIANI – R. LOSENGO – A. MANNA.....	111



LEXAMBIENTE

Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell' Ambiente

Fasc. 2/2020

## EDITORIALE

La copertina, raffigurante un lupo che ulula ad un cielo stellato – non è un omaggio a Kant e neppure ad Hobbes – evoca due dei sei contributi che compongono questo numero.

Nel primo, tre ecologi (Riccardo Cabrini, Emiliano Mori e Fabio Bozzeda) si interrogano sul nesso tra pandemie e perdita di habitat: collegamento causale che, ancora una volta, “lega” ambiente e salute pubblica attraverso l’ormai noto (anche ai profani) *spill over* dei *virus* dagli animali all’uomo, a quanto pare favorito dal deterioramento degli habitat causato da vari fattori (inquinamento, deforestazione, urbanizzazione, cambiamento climatico ecc.).

Roberto Bonfanti analizza una innovativa sentenza della Cassazione, che per la prima volta riconduce l’inquinamento luminoso ad una fattispecie di reato contenuta nella legislazione speciale (art. 6, co. 3, legge n. 394 del 1991 in tema di aree protette), e più precisamente alla vaghissima formula “*quant'altro possa incidere sulla morfologia del territorio, sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici e sulle finalità istitutive dell'area protetta*”.

Riccardo Germano affronta, in forma di saggio, il tema, attuale e complesso, della responsabilità per omesso impedimento di reati in materia edilizia e ambientale, a partire dall’analisi delle posizioni di garanzia discusse in giurisprudenza.

Giovanni Liberati prende spunto da una sentenza della Cassazione per fare il punto sui criteri di ascrizione della responsabilità da reato dell’ente, interrogandosi poi sulla possibile incidenza della mancata previsione legislativa di modelli organizzativi standard – diversamente da quanto vale in materia antinfortunistica ex art. 30 del d.lgs. n. 81 del 2008 – sul principio di tipicità.

Gli ultimi due contributi sono dedicati al tema sempre più centrale della confisca.

Cristina Ingraio commenta una sentenza della Corte di Cassazione, concernente la questione di legittimità costituzionale – ritenuta manifestamente infondata – della confisca obbligatoria prevista dall’ultimo comma dell’art. 452-*quaterdecies* c.p., relativa al reato di “Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”, analizzata anche alla luce della difforme e più mite disciplina prevista all’art. 452-*undecies* c.p. per i restanti ecodelitti.

Marco Pierdonati, fresco autore di una monografia su “La confisca nel sistema dei delitti contro l’ambiente”, commenta la sentenza della Cassazione a Sezioni Unite n. 13539/2020, la quale ha enunciato due principi di diritto: la confisca di cui all’art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001 può essere disposta anche in presenza di una causa estintiva determinata dalla prescrizione del reato, purché sia stata accertata la sussistenza della lottizzazione abusiva sotto il profilo oggettivo e soggettivo,



LEXAMBIENTE

Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente

Fasc. 2/2020

nell'ambito di un giudizio che abbia assicurato il contraddittorio; in caso di declaratoria, all'esito del giudizio di impugnazione, di estinzione del reato di lottizzazione abusiva per prescrizione, il giudice di appello e la Corte di cassazione sono tenuti, in applicazione dell'art. 578-bis cod. proc. pen., a decidere sull'impugnazione agli effetti della confisca di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001.

Infine, abbiamo sottoposto a quattro autorevoli esperti di diritto penale ambientale (l'avv. Roberto Losengo, il Consigliere Pasquale Fimiani e i Professori Mauro Catenacci e Adelmo Manna) sei domande sulla l. n. 68/2015, a cinque anni della sua entrata in vigore.

Nel *focus* troverete le risposte che, pur con diversità di accenti e di prospettiva, tendono a valutare la nuova legge come importante e necessaria, evidenziandone però i non pochi difetti, anzitutto di tecnica legislativa.

Il dibattito mostra tra le altre cose come nonostante l'analitica e sovrabbondante presenza di requisiti di fattispecie, o forse proprio per sua causa, il significato di diverse disposizioni penali è sostanzialmente demandato all'attività (concretizzatrice o creatrice?) della giurisprudenza, secondo un modello tipico del diritto penale ambientale e del diritto penale contemporaneo nel suo complesso.

Ora, che la norma sia scritta (anche) dalla giurisprudenza rientra in uno schema inquietante per i nostalgici del "vecchio diritto penale" di matrice illuministica, mentre risponde ad un rapporto tra legge e giudice considerato fisiologico e per certi versi apprezzabile dai disincantati seguaci dell'ermeneutica giuridica.

Sul punto i due condirettori hanno opinioni diverse, ma del resto questa Rivista vorrebbe dare voce ad esperienze e punti di vista differenti.

Buona lettura!

*Luca Ramacci*

*Carlo Ruga Riva*



## **Pandemie e perdita di habitat: quale il nesso?**

## **Pandemics and habitat loss: what is the link?**

**di Riccardo CABRINI, Emiliano MORI e Fabio BOZZEDA**

**Abstract.** Il nostro pianeta ospita una vasta diversità biologica in grado di creare ecosistemi complessi che comprendono individui, popolazioni e strette relazioni. Anche se la diversità biologica evolve su lunghi periodi, è certo che le pressioni antropiche hanno effetti nel breve periodo. Gli effetti sono quantificabili sulla distribuzione e numero di specie viventi e sulla stabilità degli ecosistemi. Un elevato numero di lavori scientifici correla l'insorgenza di pandemie con la perdita di habitat e la distruzione degli ecosistemi da parte dell'uomo. La pressione umana sul nostro pianeta sta conducendo gradualmente a un degrado ambientale senza precedenti, a cui si associano cambiamenti climatici e disuguaglianze sociali. Il crescente inquinamento, la deforestazione, l'urbanizzazione e le emissioni di gas serra hanno messo a dura prova la resilienza del nostro pianeta. Molti studi hanno già dimostrato che l'attuale pandemia COVID-19 sia attribuibile al cosiddetto salto di specie o spillover, ossia il passaggio di un virus da una specie animale all'uomo, alla concomitante capacità del virus di replicarsi all'interno del nuovo ospite ed infine alla capacità del virus di passare da un nuovo ospite all'altro. È nostra opinione e di numerosi altri scienziati che sia necessario considerare lo stato degli habitat e la loro biodiversità come fattori che condizionano la probabilità di avere uno spillover. Possiamo affermare in linea generale che per abbassare la probabilità di avere uno spillover è auspicabile condurre politiche di conservazione degli habitat e di mantenimento della biodiversità locale.

**Abstract.** Our planet hosts a vast biological diversity capable of creating complex ecosystems, including individuals, populations and close relationships. Although biological diversity evolves over long periods, it is certain that anthropogenic pressures have effects in the short term. The effects are quantifiable on the distribution and abundance of living species and on the ecosystem stability. A large number of scientific works correlates pandemic onsets with the habitat loss and the destruction of ecosystems by humans. Human pressure on our planet is gradually leading to environmental degradation, associated with climate change and social inequalities. Increasing pollution, deforestation, urbanization and greenhouse gas emissions have severely tested the resilience of our planet. Many studies have already shown that the current COVID-19 pandemic is attributable to the spillover, that is the passage of a virus from one species to another, to the concomitant ability of the virus to replicate within the new host, and finally to the ability of the virus to pass from one new host to another. It is our opinion and of many other scientists that it is necessary to consider the habitat states and their biodiversity as factors that influence the probability of having a spillover. We can generally say that in order to lower the probability of having a spillover it is desirable to conduct policies for habitat conservation and the maintenance of local biodiversity



**Parole chiave:** spillover, pandemia, biodiversità, habitat, inquinamento, cambiamento climatico, pressione antropica, perdita di habitat

**Key words:** spillover, pandemic, biodiversity, habitat, pollution, climate change, anthropogenic pressure, habitat loss

**SOMMARIO:** 1. 1. Introduzione - 1.1 Il significato del termine biodiversità - 1.2 La perdita di biodiversità e la perdita di habitat - 2. Pandemie presenti e passate - 3. La relazione tra pandemie e perdita di habitat. I dati - 4. Lo spillover - 5. Prospettive future - 6. Bibliografia

## **1. Introduzione**

### **1.1 Il significato del termine biodiversità**

La terra ospita una vasta diversità biologica che include milioni di specie conosciute, una ricchezza di genomi, meccanismi fisiologici, e comportamenti. Questa diversità biologica di piante, animali e microrganismi crea ecosistemi complessi che comprendono individui, popolazioni e strette relazioni (Ann. N.Y. Acad. Sci, 2006).

I vari livelli di diversità sono il risultato di oltre 3 miliardi di anni di continua evoluzione. Secondo uno studio, pubblicato su Plos Biology nel 2011 (Mora et al., 2011), le specie, oltre 1,5 milioni, sono in costante aumento con nuove descrizioni e scoperte (Christenhusz & Byng, 2016; Fisher et al., 2018). Circa 10 milioni sono le specie che si pensa siano ancora da scoprire sul nostro pianeta. Le specie sono ripartite come rappresentato in tabella 1.



Tab. 1 – Ripartizione delle specie secondo lo studio di Mora et al. (2011).

	<i>Terrestri</i>		<i>Marine</i>	
	<i>Riconosciute</i>	<i>Stimate</i>	<i>Riconosciute</i>	<i>Stimate</i>
<i>Eucarioti</i>	1.233.500	8.740.000	193.756	2.210.00
<i>Procarioti</i>	10.860	10.100	653	1320
<i>Totale</i>	1.244.360	8.750.00	194.409	2.210.00

Il termine “biodiversità”, abbreviazione di diversità biologica, è stato coniato nel 1988 dall’entomologo americano Edward O. Wilson. Wilson definisce la biodiversità come la ricchezza di vita sulla Terra a tutti i suoi livelli di organizzazione, dai geni agli ecosistemi, comprendendo dunque i milioni di piante, animali e microrganismi, il loro DNA e i biomi in cui essi vivono (Wilson, 1988). Questa varietà non si riferisce solo alla forma e alla struttura degli esseri viventi, ma include anche la diversità intesa come abbondanza, distribuzione e interazione tra le diverse componenti del sistema.

In altre parole, all’interno degli ecosistemi convivono ed interagiscono fra loro sia gli esseri viventi sia le componenti fisiche ed inorganiche, influenzandosi reciprocamente. La biodiversità, quindi, esprime il numero, la varietà e la variabilità degli organismi viventi e come questi varino da un ambiente ad un altro nel corso del tempo.

## 1.2 La perdita di biodiversità e la perdita di habitat

Anche se la diversità biologica evolve su lunghi periodi, siamo ormai più che certi che le pressioni antropiche hanno effetti senza precedenti nel breve periodo. Gli effetti sono quantificabili sulla distribuzione e numero di specie viventi e sulla stabilità degli ecosistemi.

L’attuale perdita di biodiversità è superiore al tasso naturale di estinzione. Inoltre, decine di migliaia di altre specie sono già condannate all’estinzione su una scala temporale umana (Johnson et al., 2017). Attualmente è stato appurato che la velocità con cui le specie viventi si stanno estinguendo è oggi tra 100 e 1.000 volte più elevata di quella che si avrebbe senza l’influenza dell’uomo, ed è in continuo aumento (Unida, 2007).





Possiamo fare un esempio italiano: secondo la Lista Rossa IUCN (International Union for Conservation of Nature) delle 672 specie di vertebrati valutate (576 terrestri e 96 marine), 6 sono estinte in tempi recenti (Tabella 2). Le specie minacciate di estinzione sono un totale di 161 (138 terrestri e 23 marine), pari al 28% delle specie valutate (Rondinini et al., 2013).

Tab. 2 - Riepilogo della Lista Rossa IUCN relativa ai vertebrati

Categoria Red List IUCN *	Specie terrestri	Specie marine
Estinto	6	0
In pericolo critico	17	12
In pericolo	42	7
Vulnerabile	79	4
Quasi minacciata	50	3
Minor preoccupazione	254	17
Dati insufficienti	27	38
Non applicabile	101	15
<b>Totale</b>	<b>576</b>	<b>96</b>

\* *Estinto*: quando l'ultimo individuo della specie è deceduto. *In pericolo critico*: quando la popolazione di una specie è diminuita del 90% in dieci anni o quando il suo areale si è ristretto sotto i 100 km<sup>2</sup> o il numero di individui riproduttivi è inferiore a 250. *In pericolo*: quando la popolazione di una specie è diminuita del 70% in dieci anni o quando il suo areale si è ristretto sotto i 5.000 km<sup>2</sup>



o il numero di individui riproduttivi è inferiore a 2.500. **Vulnerabile**: quando la popolazione di una specie è diminuita del 50% in dieci anni o quando il suo areale si è ristretto sotto i 20.000 km<sup>2</sup> o il numero di individui riproduttivi è inferiore a 10.000. **Quasi minacciata**: quando i suoi valori non riflettono ma si avvicinano in qualche modo ad una delle descrizioni riportate sopra. **Minor preoccupazione**: quando i suoi valori non riflettono in alcun modo una delle descrizioni di cui sopra, specie abbondanti e diffuse. **Dati insufficienti**: quando non esistono dati sufficienti per valutare lo stato di conservazione della specie. **Non valutata**: specie non valutata.

La perdita di biodiversità è causata principalmente da fattori economici e demografici, e in particolare dalla crescente domanda di suolo e risorse, elementi necessari al sostentamento della produzione globale e della crescita della popolazione umana, o più in generale per il sostentamento dell'economia mondiale. Altri fattori riconosciuti come responsabili della perdita di biodiversità sono la frammentazione e la degradazione degli ambienti naturali, attraverso lo sfruttamento eccessivo delle risorse, l'introduzione di specie aliene, l'inquinamento atmosferico e non da ultimo dal cambiamento climatico globale (Johnson et al., 2017).

La perdita di habitat è tuttora la più grande minaccia alla biodiversità (Brooks et al. 2002; Hanski 2005; Groom et al. 2006). Secondo il Millennium Ecosystem Assessment (2005), oltre la metà dei biomi terrestri, tra cui le foreste mediterranee e temperate e le foreste tropicali e subtropicali secche, hanno iniziato ad essere profondamente modificate fin dal 1990. Oggi siamo certi che sta continuando la conversione degli habitat naturali in terreni agricoli, pascoli, piantagioni, aree costruite e adibite a infrastrutture, sotto la spinta dall'aumento della popolazione umana e dall'accelerazione della domanda di risorse (Hanski, 2011).

Sono diverse le pubblicazioni che dimostrano come la perdita di habitat, intesa come frammentazione degli spazi naturali, porti ad un impoverimento delle comunità biologiche, sia esse vegetali o animali (Brooks et al, 2002; Fahrig, 2003, Gyllenberg et al., 2002; Hanski, 2011; Heino and Hanski, 2001; Ronce and Olivieri, 2004).

## 2. Pandemie presenti e passate

Partendo dall'anno 430 a.C. riportiamo la storia delle pandemie che la storia dell'uomo ha documentato.

La febbre tifoide del Peloponneso del 430 a.C. uccise un quarto della popolazione, nel giro di quattro anni. Il termine "tifo" fu utilizzato per la prima volta da Ippocrate del 460 a.C. per indicare il delirio provocato da alcune malattie che portavano febbre molto alta. La febbre tifoide è causata



dal batterio *Salmonella enterica sierovariante typhi* (*Salmonella typhi*). L'uomo è l'unico vettore della malattia che, se non trattata, ha un tasso di mortalità superiore al 10% (Roger and Tarpley, 1985).

Tra il 165-180, tra le truppe dell'Impero Romano sotto il controllo di Marco Aurelio si diffuse un'epidemia di vaiolo, al tempo chiamata peste antonina o peste di Galeno. La malattia fu descritta appunto dal medico Galeno che raccolse numerose informazioni direttamente sulle truppe di ritorno da Oriente. Il vaiolo è una malattia infettiva causata dal virus Variola, nelle sue varianti *Variola maior* e *Variola minor*. (Gilliam, 1961; Ryan and Ray, 2004).

Il Morbo di Giustiniano viene datato nell'anno 541 e fu la prima pandemia documentata di peste bubbonica. La peste bubbonica è una malattia di origine batterica causata dal bacillo *Yersinia pestis*. È una zoonosi, i cui vettori verso l'uomo sono varie specie di roditori. I roditori vengono infettati da *Xenopsyllacheopsis* la cosiddetta pulce dei ratti (*Xenopsyllacheopsis*), Partendo dall'Egitto giunse fino a Costantinopoli. (Achtman et al., 2004)

Ottocento anni dopo la strage di Costantinopoli, la peste bubbonica fece il suo ritorno dall'Asia in Europa. Nel 1346 fu portata in Europa orientale dai Tartari che assediavano la colonia genovese di Feodosia in Crimea (McNeill, 2012).

La pandemia di tifo colpì per la prima volta l'Europa nel 1489. Furono decine di migliaia le vittime tra Francia, Italia, regioni balcaniche e Russia. Il tifo si diffuse e provocò migliaia di vittime nei campi di concentramento nazisti durante la Seconda guerra mondiale.

Svariate furono le pandemie di colera nella storia. Il colera è una malattia enterica causata dal vibrione *Vibrio cholerae*. Riportiamo di seguito le sei principali epidemie di colera nella storia:

- 1816-1826: India, Bengala, Cina e Mar Caspio;
- 1829-1851: si diffuse dall'Europa nel 1832 a Londra e proseguì in Canada e Stati Uniti;
- 1852-1860: principalmente diffusa in Russia, fece più di un milione di morti;
- 1863-1875: diffusa principalmente in Europa e Africa;
- 1899-1923: ebbe poco effetto sull'Europa grazie anche ai progressi nella salute pubblica; la Russia ne fu di nuovo colpita duramente;
- 1960-1966: l'epidemia chiamata El Tor colpì l'Indonesia, raggiunse il Bangladesh nel 1963, l'India nel 1964, e l'Unione Sovietica nel 1966.



Tra il 1918 e il 1920, l'influenza spagnola uccise decine di milioni di persone nel mondo. La spagnola fu una pandemia influenzale, insolitamente mortale ed è conosciuta come la prima delle pandemie del XX secolo che coinvolgono il virus dell'influenza A, sottotipo H1N1. Ne esistono numerose varianti che causano forme influenzali pandemiche negli animali e negli umani (Lipsitch et al., 2009).

Tra il 1957 e il 1960, si diffuse l'influenza asiatica che fece circa due milioni di morti. L'asiatica fu causata da un virus dell'influenza H2N2 generato dal riassortimento del virus H1N1 umano precedentemente circolante e da un virus H2N2 aviario. L'asiatica si manifestò stagionalmente fino al 1968. Fu isolato per la prima volta in Cina nel 1954. Nello stesso anno fu preparato un vaccino che riuscì a limitare il diffondersi della malattia negli anni a seguire. Più tardi l'H2N2 mutò nel virus A/H3N2 che causò l'influenza di Hong Kong negli anni 1968-1969 (Scholtissek et al., 1978).

Circa 60 milioni di uomini, donne e bambini sono stati infettati dal virus dell'immunodeficienza umana (HIV: Human Immunodeficiency Virus). La pandemia si fa iniziare formalmente il 5 giugno 1981, quando i Centri statunitensi per il controllo e la prevenzione delle malattie (CDC) hanno riportato cinque casi di polmonite causata da *Pneumocystis jirovecii* (allora chiamata *Pneumocystis carinii*). Altre malattie da immunodeficienza furono presto segnalate in diverse popolazioni di molti paesi, tra cui Haiti e alcuni paesi africani. Nel maggio 1983, un retrovirus (che in seguito fu chiamato virus dell'immunodeficienza umana o HIV) fu isolato da un paziente con AIDS (sindrome da immunodeficienza acquisita) (Merson et al., 2008). Dal 1996 una terapia farmacologica blocca il decorso della sindrome immunodepressiva (per lo meno in quei Paesi in cui i malati possono accedere ai farmaci), ma non elimina il virus dai corpi degli individui (Sharp and Hahn, 2011).

L'influenza A H1N1 che si diffuse tra il 2009 e il 2010. L'origine fu identificata in alcuni allevamenti di maiali in Messico e per tale motivo viene comunemente denominata "influenza suina". L'espansione dell'iniziale epidemia messicana fu rapida: in soli 2 mesi colpì quasi 80 Paesi. Nell'area europea e mediterranea, i casi accertati erano circa 50.000 con poco più di 100 vittime.

COVID-19 è il nome della malattia respiratoria, causata dal coronavirus SARS-CoV-2, con origine a Wuhan (Cina) e che si è diffusa rapidamente in tutto il resto del mondo nel 2020. È la prima epidemia ad essere dichiarata pandemia dall'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) dopo la pubblicazione delle linee guida del 2009. OMS dichiara l'1 luglio 10.268.839 casi confermati nel mondo dall'inizio dell'epidemia e 506.064 morti.



### 3. La relazione tra pandemie e perdita di habitat. I dati

Alcuni lavori scientifici hanno cercato di correlare l'*outbreak* di patologie epidemiche o pandemiche con la distruzione degli ecosistemi da parte dell'uomo e la pressione sull'ambiente naturale (i.a. Allen, 2017; Jones, 2008; Keesing, 2010). La pressione umana sul pianeta Terra sta conducendo gradualmente a un degrado ambientale senza precedenti, a cui si associano cambiamenti climatici, disuguaglianze sociali e altre conseguenze nefaste. Il crescente inquinamento, la deforestazione, l'urbanizzazione e le emissioni di gas serra hanno messo a dura prova la resilienza del nostro pianeta (Cazzolla Gatti, 2020). Il drammatico sfruttamento delle risorse naturali da parte dell'uomo è stato necessario per tenere il passo con la crescita esponenziale della popolazione, con uno *shift* dell'alimentazione globale verso un maggiore consumo di prodotti di origine animale e con una conseguente maggiore richiesta di energia. Secondo il lavoro di Di Marco et al. (2020), ogni piano di futuro sviluppo sostenibile dovrebbe mettere in conto il problema dell'insorgenza di patologie legate alla distruzione dell'habitat. Infatti, è stata mostrata una correlazione diretta tra l'insorgenza di patologie epidemiche (come la malaria e il dengue) e fenomeni di deforestazione e cambiamento climatico (Yasuoka & Levins, 2007; Colon-Gonzalez et al., 2013). Le malattie infettive emergenti come l'Ebola, la SARS, la MERS e il SARS-CoV-2019 causano mortalità e morbilità su larga scala, interrompono le reti commerciali e di viaggio e stimolano disordini civili (Pike et al., 2014). Il numero di specie di microrganismi sulla Terra è il più elevato di tutta la diversità biologica ma, a dispetto di questo, solo una percentuale molto ridotta può infettare le persone e causare malattie. Coerentemente, la biodiversità dei microrganismi sembra essere correlata con la diversità di potenziali specie ospite di infezioni zoonotiche, che a sua volta aumenta con la ricchezza delle specie di mammiferi. Pertanto, mentre la perdita e la frammentazione dell'habitat possono ridurre localmente la diversità delle specie, l'invasione dell'habitat da parte delle persone in aree ricche di specie può aumentare l'esposizione a nuovi agenti infettivi (Wilkinson et al., 2018). Una maggiore frammentazione dell'habitat sembra incrementare intrinsecamente il rischio di esposizione microbi per tutti i sistemi biologici modellizzati da Wilkinson et al. (2018). In questo contesto, sembra che l'Africa Equatoriale, il Sud Est Asiatico e il Sud America siano aree particolarmente a rischio. Ad esempio, il virus Ebola provoca una forma contagiosa, grave e spesso letale di febbre emorragica negli esseri umani. L'associazione dei focolai di Ebola con la distruzione delle foreste è stata ampiamente suggerita e i modelli statistici sembrano confermare che il verificarsi di un focolaio in un sito è legato a recenti eventi di deforestazione e che prevenire la perdita di foreste potrebbe ridurre le probabilità di infezione (Olivero et al., 2017; Rulli et al., 2017).

Non risulta sorprendente dunque che ci sia un legame tra l'insorgenza del COVID-19 e le relazioni tra uomo e fauna: il coronavirus sarebbe stato trasmesso all'uomo a partire dai chiroteri, passando per un ospite intermedio, molto probabilmente un pangolino malese (Lam et al., 2020). La distruzione dell'ambiente associata ai grandi spostamenti delle merci e della specie umana avrebbe



dunque creato la perfetta situazione per l'insorgenza di una pandemia su scala globale, come quella del coronavirus.

#### 4. Lo spillover

E' dimostrato che l'origine della pandemia COVID-19 in corso sia attribuibile al cosiddetto salto di specie o spillover, ossia il passaggio di un virus da una specie animale all'uomo, la concomitante capacità del virus di replicarsi all'interno del nuovo ospite ed infine la capacità del virus di passare da un nuovo ospite all'altro (Arora e Mishra, 2020).

Il passaggio di un virus dall'animale all'uomo è definibile come una variabile categorica (si tratta cioè di una variabile binaria che può assumere valore 1 se avviene il passaggio e valore 0 se non avviene). Al contrario la capacità di replicazione all'interno dell'ospite e capacità di passare da un ospite ad un altro sono invece variabili quantitative che assumono valori numerici continui e misurabili. Tali variabili sono strettamente legate alla specie virale e per tale motivo invariabili e difficilmente gestibili.

Hans Heesterbeek in un lavoro pubblicato su Science nel 2015 (Heesterbeek et al., 2015) spiega come le pandemie da spillover possano essere spiegate da tre fattori: la presenza o meno di uno spillover, la capacità di replicazione di un virus all'interno di un ospite e la contagiosità della malattia causata dal virus. Proponiamo di seguito un modello semplificato per illustrare la potenziale magnitudo di una pandemia da spillover che può essere descritta come di seguito:

$$M = S \cdot I \cdot E$$

in cui M è la magnitudo potenziale, S è la variabile binaria (0, 1) che indica lo spillover, I indica la capacità di replicazione all'interno dell'ospite ed E indica la contagiosità ossia la capacità del virus di passare da un ospite all'altro.

In particolare lo spillover (S), ossia la variabile che innesca il fenomeno pandemico, appare connessa con la perdita di habitat e con l'aumentata frequenza dei contatti fra uomo e specie animali sin qui isolate.



Lo spillover può essere definito anche probabilisticamente, può cioè assumere, coerentemente con la definizione binaria, valori compresi fra 0 e 1. Possiamo in tal senso definire lo spillover:

- rispetto ad una singola specie animale secondo la stabilità dell'habitat e della sua biodiversità e della frequenza dei contatti con l'uomo;
- come fenomeno potenziale senza legarlo a nessuna specie in particolare. In questo caso le variabili da considerare sarebbero la perdita di habitat alla scala desiderata e, di nuovo, dalla frequenza dei contatti con l'uomo.

Potenzialmente il fenomeno non è così poco frequente come si crede, e attualmente ci sono le condizioni di connettività perché il virus con caratteristiche I ed E appropriate produca un'epidemia e si evolva in pandemia. Infatti gli esperti del settore, da tempo, viste le epidemie di Sars e Mers, indicavano i coronavirus come i principali candidati per una pandemia (Han et al., 2015). In quei casi però le caratteristiche intrinseche dei coronavirus di Sars e Mers (I ed E nel nostro modello semplificato) non erano quelle appropriate per lo scoppio di una pandemia. Ne consegue che un controllo di questi fenomeni non può non partire dal parametro S mentre i parametri I ed E sono intrinseci dei virus e non modificabili dall'uomo se non con cure adeguate e vaccini adatti, ma comunque sempre a posteriori dell'evento pandemico. Un approccio preventivo non può quindi non partire dalla riduzione della probabilità di accadimento di S ossia dalla riduzione della frequenza di contatto fra gli esseri umani e specie potenziali portatrici di virus adatti al salto di specie. Con l'obiettivo di abbassare il valore del parametro S, è necessario considerare che lo stato degli habitat e la loro biodiversità condizionano la possibilità di avere uno spillover. Possiamo affermare in linea generale che per abbassare la probabilità di avere uno spillover è auspicabile condurre politiche di conservazione degli habitat e di mantenimento della biodiversità locale (Poudel, 2020; Field et al., 2004).

## 5. Prospettive future

Partendo dal modello semplicistico qui presentato emerge come il controllo rispetto a fenomeni di spillover possa essere effettuato solamente rispetto al primo parametro considerato, ossia l'accadimento dell'evento di spillover. Banalmente la realizzazione dell'evento dipende dalla frequenza dei contatti:

- diretti fra specie potenzialmente portatrici di nuovi virus e l'uomo



- indiretti, fra specie potenzialmente portatrici di nuovi virus e specie i cui contatti con gli esseri umani sono già frequenti.

Le frequenze di entrambi i tipi di contatto (diretto e indiretto) stanno globalmente aumentando a causa della perdita di habitat dovuta all'occupazione di terre incontaminate per l'incremento dei processi produttivi antropici. Un altro importante aspetto da tenere in considerazione è legato alla biodiversità, intesa come numero e distribuzione reciproca di specie. La biodiversità è l'espressione di un equilibrio ecosistemico all'interno del quale le specie si tengono reciprocamente sotto controllo, consolidando uno stato stabile e garantendo i servizi ecosistemici associati allo specifico ecosistema. La perdita, la riduzione o l'aumento demografico di alcune specie a causa delle attività antropiche possono far saltare questo delicato equilibrio favorendo oltre alla perdita di servizi ecosistemici anche la realizzazione di eventi di spillover. Si può quindi affermare che lo stato degli habitat e della biodiversità sono i principali driver da tenere sotto controllo se si vogliono evitare in futuro passaggi di virus da specie animali all'uomo.

È ormai chiaro come le attività e il benessere umano dipendono strettamente dalla salute dell'ambiente e dei servizi ecosistemici. Le attività antropiche sempre più invasive ed i cambiamenti climatici (al netto del nesso di causalità con le attività antropiche stesse) stanno assottigliando la barriera naturale contro lo spillover, ormai da considerare non più come un evento estremo (quindi molto poco probabile), ma come un evento dalla probabilità di accadimento non trascurabile. Inoltre, e l'attualità ce lo sta dimostrando, il mondo globalizzato e sempre più connesso rappresenta il vettore ideale per l'espansione spaziale di un virus che nel mondo di 100 anni fa avrebbe fatto molta più fatica a raggiungere lo status di pandemia.

Futuri modelli predittivi di sviluppo sostenibile dovranno perciò affiancare alla perdita di servizi ecosistemici, anche il rischio di spillover ed il conseguente scoppio di epidemie e pandemie. Ad oggi purtroppo, la perdita dei servizi ecosistemici è considerata dai decisori perché non comporta apparentemente una perdita economica visto il carattere gratuito di tali servizi.

In ottica preventiva è utile sottolineare come la pandemia COVID-19 sia dovuta alla perdita, in un'area relativamente piccola, del servizio ecosistemico di controllo di patogeni potenzialmente dannosi dell'uomo che fin qui era stato garantito dalla stabilità di habitat e biodiversità.

Per il futuro sarebbe inoltre opportuno un cambiamento di paradigma rispetto alle valutazioni effettuate in fase decisionale, quasi tutte di tipo economico in cui ad esempio la perdita di un bosco (e dei servizi ecosistemici ad esso associati) viene valutata come un guadagno netto in relazione alla quantità di oggetti commerciabili (mobili, assi, etc.) che si potrebbero produrre con il legno ricavato ed alle attività che sostituiranno il bosco stesso. Uno sviluppo veramente sostenibile non potrà prescindere da valutazioni riferite ad habitat, biodiversità e dalle reazioni a cascata che una volta innescate possono colpire l'uomo nella sua tessitura sociale e di conseguenza economica.





## 6. Bibliografia

- Achtman, M., Morelli, G., Zhu, P., Wirth, T. Diehl, I. et al. (2004). Microevolution and history of the plague bacillus, *Yersinia pestis*. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 101 -51.
- Allen, T., Murray, K. A., Zambrana-Torrel, C., Morse, S. S., Rondinini, C., Di Marco, M., et al. (2017). Global hotspots and correlates of emerging zoonotic diseases. *Nature Communications*, 8 (1)
- Annals of the New York Academy of Sciences 1081: 1–16 (2006). *New York Academy of Sciences*.
- Arora, N. K., & Mishra, J. (2020). COVID-19 and importance of environmental sustainability. *Environmental Sustainability*, 1.
- Brooks, T.M., Mittermeier, R.A., Mittermeier, et al. (2002). Habitat loss and extinction in the hotspots of biodiversity. *Conservation Biology* 16: 909–923.
- Cazzolla Gatti, R. (2020). Coronavirus outbreak is a symptom of Gaia's sickness. *Ecological Modelling*, 426, 109675.
- Christenhusz, M. J., & Byng, J. W. (2016). The number of known plants species in the world and its annual increase. *Phytotaxa*, 261(3), 201-217.
- Colon-Gonzalez, F.J., Fezzi, C., Lake, I.R., & Hunter, P.R. (2013). The effects of weather and climate change on dengue. *PLoS neglected tropical diseases*, 7, e2503.
- Di Marco, M., Baker, M. L., Daszak, P., De Barro, P., Eskew, E. A., Godde, C. M., Harwood, T.D., Herrero, M., Hoskins, A.J., Johnson, E., Karesh, W. B., Machalaba, C., Navarro Garcia, J., Paini, D., Pirzl, R., Stafford Smith, M., Zambrana-Torrel, C., & Ferrier, S. (2020). Opinion: Sustainable development must account for pandemic risk. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117(8), 3888-3892.
- Fahrig, L. (1997). Relative effects of habitat loss and fragmentation on population extinction. *Journal of Wildlife Management* 61.



- Field, H., Mackenzie, J., & Daszak, P. (2004). Novel viral encephalitides associated with bats (Chiroptera)-host management strategies. In *Emergence and Control of Zoonotic Viral Encephalitides* (pp. 113-121). Springer, Vienna.
- Fisher, M. A., Vinson, J. E., Gittleman, J. L., & Drake, J. M. (2018). The description and number of undiscovered mammal species. *Ecology and evolution*, 8(7), 3628-3635.
- Gilliam, J.F. (1961). The Plague under Marcus Aurelius. *The American Journal of Philology*. Vol. 82, No. 3
- Groom, M.J., Meffe, G.K. and Carroll, C.R. (2006). Principles of conservation biology. Sunderland: Sinauer.
- Gyllenberg, M., Parvinen, K. and Dieckmann, U. (2002). Evolutionary suicide and evolution of dispersal in structured metapopulations. *Journal of Mathematical Biology* 45.
- Han, H. J., Wen, H. L., Zhou, C. M., Chen, F. F., Luo, L. M., Liu, J. W., & Yu, X. J. (2015). Bats as reservoirs of severe emerging infectious diseases. *Virus research*, 205, 1-6.
- Hanski, I. (2011). Habitat Loss, the Dynamics of Biodiversity, and a Perspective on Conservation. *AMBIO* Vol. 40
- Hanski, I. 2005. The shrinking world: Ecological consequences of habitat loss. Oldendorf/Luhe: International Ecology Institute.
- Heesterbeek, H., Anderson, R. M., Andreasen, V., Bansal, S., De Angelis, D., Dye, C., ...& Hollingsworth, T. D. (2015). Modeling infectious disease dynamics in the complex landscape of global health. *Science*, 347(6227)
- Heino, M., and Hanski, I. (2001). Evolution of migration rate in a spatially realistic metapopulation model. *American Naturalist* 157.
- Johnson, CN, Balmford A, Brook BW, Buettel JC, Galetti M, Guangchun L, Wilmshurst JM (2017). *Science* 356, 270–275.
- Jones, K. E., Patel, N. G., Levy, M. A., Storeygard, A., Balk, D., Gittleman, J. L., & Daszak, P. (2008). Global trends in emerging infectious diseases. *Nature*, 451 (7181)
- Joseph, U., Linster, M., Suzuki, Y., Krauss, S., Halpin, R.A., et al. (2015). Adaptation of Pandemic H2N2 Influenza A Viruses in Humans. *Journal of Virology* 89 (4)



- Keesing, F., Belden, L. K., Daszak, P., Dobson, A., Harvell, C. D., Holt, R. D., et al. (2010). Impacts of biodiversity on the emergence and transmission of infectious diseases. *Nature*, 468 (7324)
- Lam, T. T. Y., Shum, M. H. H., Zhu, H. C., Tong, Y. G., Ni, X. B., Liao, Y. S., Wei, W., Li, L.F., Leung, G. M., Holmes, E.C., Hu, Y.L., & Guan, Y. (2020). Identifying SARS-CoV-2 related coronaviruses in Malayan pangolins. *Nature*, 1-6.
- Lipsitch, M., L. Finelli, R.T. Heffernan, G.M. Leung, and S.C. Redd (2009). Improving the Evidence Base for Decision Making During a Pandemic: The Example of 2009 Influenza A/H1N1. *Biosecurity and Bioterrorism: Biodefense Strategy, Practice, and Science*, Vol. 9, No. 2
- McNeill, W.H. 2012. La peste nella storia. L'impatto delle pestilenze e delle epidemie nella storia dell'umanità, Res Gestae - Milano
- Merson, M. H., O'Malley, J., Serwadda, D., and Apisuk, C. (2008). The history and challenge of HIV prevention. *The Lancet*, 372 (9637)
- Millennium Ecosystem Assessment. (2005). Ecosystems and human well-being: Synthesis. Washington: Island Press.
- Mora C, Tittensor DP, Adl S, Simpson AGB, Worm B (2011) How Many Species Are There on Earth and in the Ocean? *PLoS Biol* 9(8) – doi:10.1371/journal.pbio.1001127
- Olivero, J., Fa, J. E., Real, R., Márquez, A. L., Farfán, M. A., Vargas, J. M., Gaveau, D., Salim, M.A., Park, D., Suter, J., King, S., Leendertz, S.A., Sheil, D., & Nasi, R. (2017). Recent loss of closed forests is associated with Ebola virus disease outbreaks. *Scientific reports*, 7(1)
- Pike, J., Bogich, T., Elwood, S., Finnoff, D. C., & Daszak, P. (2014). Economic optimization of a global strategy to address the pandemic threat. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(52), 18519-18523.
- Poudel, B. S. (2020). Ecological solutions to prevent future pandemics like COVID-19. *Banko Janakari*, 30(1), 1-2.
- Roger, B., Tarpley, J., (1985). Intestinal Perforation in Typhoid Fever: A Historical and State-of-the-Art Review, *Reviews of Infectious Diseases*, Volume 7, Issue 2
- Ronce, O., and Olivieri, I. (2004). Life history evolution in metapopulations. In *Ecology, genetics, and evolution of metapopulations*. Amsterdam: Elsevier Academic Press.



- Rondinini C, Battistoni A, Peronace V, Teofili C (2013). Lista Rossa IUCN dei Vertebrati Italiani. *Comitato Italiano IUCN e Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare*, Roma
- Rulli, M. C., Santini, M., Hayman, D. T., & D'Odorico, P. (2017). The nexus between forest fragmentation in Africa and Ebola virus disease outbreaks. *Scientific reports*, 7, 41613.
- Ryan K.J., Ray C.G. , *Sherris Medical Microbiology*, 4th, McGraw Hill, 2004, pp. 525–8
- Scholtissek, C., W. Rohde, V. Von Hoyningen, R. Rott (1978). On the origin of the human influenza virus subtypes H2N2 and H3N2. *Virology*, Volume 87, Issue 1
- Sharp, P.M. and B.H. Hahn (2011). Origins of HIV and the AIDS Pandemic. *Cold Spring Harbor Perspectives in Medicine*
- Unida S (2007). Le attività umane e la perdita della biodiversità. La sesta estinzione. *Antrocom - Online Journal of Anthropology*. 3
- Unida, S. (2006). Le attività umane e la perdita della biodiversità. La sesta estinzione. *Antrocom*, Vol. 3 n. 1
- Wilkinson, D. A., Marshall, J. C., French, N. P., & Hayman, D. T. (2018). Habitat fragmentation, biodiversity loss and the risk of novel infectious disease emergence. *Journal of the Royal Society Interface*, 15(149)
- Wilson, E.O. (1988). Biodiversity. *National Academy of Science*, Washington D.C.
- Yasuoka, J., & Levins, R. (2007). Impact of deforestation and agricultural development on anopheline ecology and malaria epidemiology. *The American journal of tropical medicine*



**La responsabilità per omesso impedimento di reati in materia edilizia e ambientale: un contributo allo studio delle posizioni di garanzia nella giurisprudenza**

**The criminal liability for not preventing environmental crimes: a contribution to the study of duties to act according to the jurisprudence**

**di Riccardo GERMANO**

**Abstract.** Nell'articolo si presentano alcuni indirizzi giurisprudenziali in materia di omesso impedimento di reati edilizi e ambientali. Si riportano, poi, le osservazioni della dottrina in tema. Infine, si sviluppano considerazioni personali che coinvolgono il tema della legalità penale.

**Abstract.** The article includes some jurisprudential approaches on criminal liability for not preventing illegal constructions and environmental crimes. Then comments from the scholars are reported. Eventually, personal considerations are made about the legality in criminal law.

**Parole chiave:** illeciti ambientali; reati omissivi; posizione di garanzia

**Key words:** environmental crimes; omission offences; duty to act



**SOMMARIO: 1. La giurisprudenza in materia di omesso impedimento di reati edilizi e ambientali: la posizione di garanzia del proprietario/locatore del terreno. – 2. Le posizioni di garanzia degli amministratori pubblici, sindaci o funzionari ARPA. – 3. Osservazioni varie. – 4. La “pressione del caso” sul diritto e la legalità penale: le incertezze teoriche e pratiche della responsabilità penale per omesso impedimento del reato.**

**1. La giurisprudenza in materia di omesso impedimento di reati edilizi e ambientali: la posizione di garanzia del proprietario/locatore del terreno.**

Rilievo via via crescente nella casistica ha avuto la contestazione di una posizione di garanzia in capo al proprietario<sup>1</sup>, comproprietario, titolare di altro diritto reale<sup>2</sup> o locatore di un terreno per i reati in materia edilizia e ambientale realizzati da altri sul medesimo<sup>3</sup> (in un caso, addirittura, realizzati *aliunde*, cioè in un torrente adiacente al terreno)<sup>4</sup>. Fra queste fattispecie, a titolo esemplificativo, si ricordano: le violazioni urbanistiche *ex art. 44*, comma 1, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380; le attività di gestione dei rifiuti non autorizzate (artt. 256 e 260 d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152); l'omessa bonifica dei siti (art. 257 d. lgs. n. 152/2006); l'esercizio di attività senza l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera *ex art. 279*, comma 1, d. lgs. n. 152/2006.

Nonostante le fattispecie prese in considerazione siano perlopiù contravvenzionali, dunque realizzabili indifferentemente per colpa o dolo (art. 42, comma 4, c.p.), le condotte criminose *non* impedito, nell'assoluta maggioranza dei casi, risultano realizzate intenzionalmente<sup>5</sup>. A ciò si aggiunga il dato per cui in questa materia le posizioni di garanzia sembrano emergere come

---

<sup>1</sup> Parallelamente, nella “pratica amministrativa” si è osservata la (paradossale) tramutazione del ruolo del proprietario del terreno, da “vittima” a “colpevole dell'evento dannoso”: S. NESPOR, *Vittima o colpevole? Sulla responsabilità del proprietario per discarica abusiva nel suo fondo*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1996, p. 729.

<sup>2</sup> In astratto potrebbero venire in rilievo anche le posizioni giuridiche del nudo proprietario e dell'usufruttuario; *contra*, richiedendo la presenza di indizi di un effettivo concorso morale o materiale, a titolo esemplificativo: Cass., Sez. III, 18 ottobre 2019, n. 7389, in *Lexambiente*, 4 marzo 2020.

<sup>3</sup> Recenti rassegne della giurisprudenza in argomento in: E. LA ROSA, *Proprietario dell'immobile e obbligo d'impedimento di altrui reati: verso una responsabilità penale di posizione in materia ambientale?*, in *Giur. it.*, 2019, pp. 1627-1628; L. RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente. I principi fondamentali. Gli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza*, 2<sup>a</sup> ed., La Tribuna, Piacenza, 2017, pp. 54-55. Per una rassegna più risalente, v. A. MONTAGNA, *La individuazione delle posizioni di garanzia quale ulteriore strumento di tutela ambientale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2004, p. 621 ss.

<sup>4</sup> In tal caso la Corte di cassazione annullò la sentenza di merito: Cass., Sez. III, 9 dicembre 2013, n. 49327, in *Riv. Giur. Amb.*, 2014, p. 355, con nota di A. L. VERGINE, *Sulla singolare posizione di garanzia del proprietario del fondo che deve recintarlo per evitare che qualcuno lo attraversi e poi commetta un reato (ambientale)*.

<sup>5</sup> Lo rileva anche, in relazione alle contravvenzioni in materia urbanistica, A. SCARCELLA, *Obbligo giuridico di impedire l'evento e responsabilità del proprietario ex art. 41 Cost.*, in *Urb. e Appalti*, 2009, p. 1392.



obblighi di impedire reati e non come semplici obblighi di impedire eventi *tout court*, ancorché “frammenti” di reati realizzati da terzi.<sup>6</sup>

In tema di costruzione di manufatti abusivi, si sono contesi due indirizzi nella giurisprudenza di legittimità.

Secondo un primo indirizzo, più risalente, il proprietario sarebbe tenuto ad impedire il reato edilizio realizzato sul proprio terreno in virtù dell'art. 42, comma 2, Cost. o, alternativamente, dell'art. 41, comma 2, Cost. – laddove le due disposizioni pongono limiti alla proprietà privata e all'iniziativa economica, richiamando la funzione e l'utilità sociale, l'assenza di pregiudizi alla sicurezza, etc. –, nonché in virtù del precetto *neminem laedere ex art. 2043 c.c.*<sup>7</sup> In sintesi: *a)* non si richiede la “specificità-specialità-determinatezza” della posizione di garanzia;<sup>8</sup> *b)* la funzione “promozionale” del diritto penale è massimizzata, imputando al proprietario l'intero disvalore del reato realizzato materialmente da altri; *c)* emerge un'analogia con la responsabilità civile per il danno da fatto illecito omissivo (art. 2043 c.c.), laddove anche principi costituzionali (art. 2 Cost.) sono direttamente applicati, fondando doveri di agire.<sup>9</sup>

Ad avviso di un secondo indirizzo, ormai maggioritario, il proprietario non sarebbe tenuto ad impedire il reato edilizio realizzato sul proprio terreno, non ravvisandosi obblighi codificati in tal senso; il D.P.R n. 380/2001, all'art 29, individua come garanti il titolare della concessione edilizia, il committente, il costruttore, il direttore dei lavori,<sup>10</sup> non il proprietario.<sup>11</sup> La stretta legalità penale osterebbe all'imputazione del reato per omesso impedimento, salvo poter valorizzare eventuali

---

<sup>6</sup> Tale distinzione è accolta da: L. BISORI, *L'omesso impedimento del reato altrui nella dottrina e giurisprudenza italiane*, cit., p. 1365 ss.; G. GRASSO, *Il reato omissivo improprio. La struttura obiettiva della fattispecie*, cit., p. 327 ss., pur riconoscendo che talvolta l'obbligo di impedire reati si risolve in un obbligo di controllo. Riconosce che in taluni casi l'obbligo di impedire reati sia un semplice aspetto di un obbligo di protezione: D. PULITANÒ, *Diritto penale*, 8<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 197. Nega l'autonomia del *tertium genus* (l'obbligo di impedire reati) rispetto agli obblighi di protezione e di controllo, ad esempio: M. PELISSERO, *Reati omissivi*, in C. F. GROSSO - M. PELISSERO - D. PETRINI - P. PISA, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, 2<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 2017, pp. 218-219.

<sup>7</sup> Per tutte, con riferimento all'art. 42, comma 2, Cost. e all'art. 2043 c.c., Cass., Sez. III, 12 luglio 1999, n. 12163, in *Leggi d'Italia*. Con precipuo riferimento all'art. 41, comma 2, Cost., Cass., Sez. IV, 3 febbraio 2009, n. 19714, in *Urb. e Appalti*, 2009, p. 1390, con commento di A. SCARCELLA, *Obbligo giuridico di impedire l'evento e responsabilità del proprietario ex art. 41 Cost.*, cit.

<sup>8</sup>C. RUGA RIVA, *L'obbligo di impedire il reato ambientale altrui. Osservazioni sulla asserita posizione di garanzia del proprietario*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Giuliano Marini*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, pp. 863-865.

<sup>9</sup> A titolo esemplificativo: Cass. civ., Sez. III, 17 luglio 2014, n. 22344, in *Leggi d'Italia*; Cass. civ., Sez. III, 4 aprile 2006, n. 12111, *ivi*, che richiama «principi desumibili dall'ordinamento positivo».

<sup>10</sup> Sul quale, peraltro, l'art. 29, comma 2, D.P.R n. 380/2001 pone espressamente un “obbligo di dissociazione” dalla condotta illecita da altri eventualmente commessa: Cass., Sez. III, 13 giugno 2019, n. 38479, in *Leggi d'Italia*.

<sup>11</sup> Così in relazione alla previsione di cui all'art.6 della l. 28 febbraio 1985, n. 47, oggi trasfusa nell'art. 29 D.P.R n. 380/2001: Cass., Sez. III, 4 aprile 1997, n. 4997, in *Leggi d'Italia*. Si rammenta che, nella prassi, il proprietario del terreno spesso coincide col committente dei lavori sul medesimo: ragion per cui, ad avviso di alcuni, il legislatore non ha percepito la necessità di includere il proprietario nel catalogo dei garanti: A. SCARCELLA, *Obbligo giuridico di impedire l'evento e responsabilità del proprietario ex art. 41 Cost.*, cit.



indici di un effettivo concorso morale o materiale al reato (presentazione della domanda di condono edilizio; piena disponibilità giuridica e di fatto del suolo; rapporti di parentela o affinità col terzo; presenza *in loco* e svolgimento di attività di vigilanza nell'esecuzione dei lavori, etc.).<sup>12</sup>

Anche in tema di reati ambientali, si contendono due opposti orientamenti giurisprudenziali di legittimità.

Secondo un primo indirizzo, più consolidato, il proprietario non sarebbe responsabile per l'omesso impedimento dei reati in materia di rifiuti (salvo, nuovamente, poter valorizzare gli indici di un eventuale concorso morale o materiale)<sup>13</sup>, sussistendo la posizione di garanzia solo a carico del produttore e detentore dei rifiuti<sup>14</sup> e non potendo, in ogni caso, tale obbligo rinvenirsi nell'inottemperanza all'ordinanza di rimozione, provvedimento successivo all'abbandono<sup>15</sup>. Si riporta un passo di una pronuncia particolarmente significativa: «[...] deve mettersi in evidenza che la responsabilità omissiva sancita nell'art. 40 cpv. trova fondamento nel principio solidaristico che ispira la Costituzione repubblicana, e in particolare nell'art. 2 (che richiede a tutti i soggetti l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale), nell'art. 41, comma 2 (secondo il quale l'iniziativa economica non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana) e nell'art. 42, comma 2 (laddove demanda alla legge il compito di stabilire limiti alla proprietà privata allo scopo di assicurarne la funzione sociale). Ma contemporaneamente essa trova un limite in altri principi costituzionali e segnatamente nel principio di legalità della pena consacrato nell'art. 25, comma 2, il quale si articola nella riserva di legge statale e nella tassatività e determinatezza delle fattispecie incriminatrici. È proprio in ragione di questo limite che la responsabilità omissiva non può fondarsi su un dovere indeterminato o generico, anche se di rango costituzionale come quelli solidaristici o sociali di cui alle norme citate; ma presuppone necessariamente l'esistenza di obblighi giuridici

---

<sup>12</sup> *Ex multis*: Cass., Sez. III, 18 ottobre 2019, cit.; Cass., Sez. III, 27 febbraio 2019, n. 15510, in *Leggi d'Italia*. V. anche Cass., Sez. III, 11 novembre 2013, n. 47501, in *Giur. it.*, 2014, p. 687, con commento di S. RAFFAELE, *Realizzazione di discariche abusive e posizione di garanzia del proprietario del fondo*. Aderisce a quella che definisce «linea intermedia» della giurisprudenza, che valorizza gli indici richiamati, A. MONTAGNA, *La individuazione delle posizioni di garanzia quale ulteriore strumento di tutela ambientale*, p. 625.

<sup>13</sup> Esemplificativa, Cass., Sez. III, 19 novembre 2019, n. 847, in *Leggi d'Italia*: «se l'inerte è consapevole di collaborare con il suo contegno omissivo al fatto illecito di terzi, basterà richiamare l'art. 110 c.p., senza che sia necessario stabilire la sussistenza o meno di una posizione di garanzia. Il principio affermato dalla giurisprudenza di legittimità (esclusione responsabilità penale del titolare del fondo "inerte") non può trovare applicazione qualora non si tratti di rifiuti depositati da terzi all'insaputa del proprietario, ma di detriti scaricati con l'espresso assenso del titolare, essendo in tal caso in presenza di una vera e propria condotta di compartecipazione agevolatrice che giustifica la responsabilità del proprietario». In senso analogo, ma in relazione al concorso (attivo) materiale, Cass., Sez. III, 4 giugno 2019, 27692, in *DeJure*.

<sup>14</sup> Il riferimento è agli artt. 178 e 188 del d. lgs. 152/2006; sul punto, v. C. RUGA RIVA, *L'obbligo di impedire il reato ambientale altrui. Osservazioni sulla asserita posizione di garanzia del proprietario*, cit., pp. 869-871. In precedenza, il riferimento era agli artt. 2, comma 3, e 10 d. lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; *funditus* in: G. D'ORIA, *Discarica abusiva e omesso impedimento del reato altrui*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2007, p. 111 ss.; A. MONTAGNA, *La individuazione delle posizioni di garanzia quale ulteriore strumento di tutela ambientale*, pp. 626-627.

<sup>15</sup> Cass., Sez. III, 8 febbraio 2019, n. 13606, in *Ambiente&sviluppo*, 2019, p. 398.





specifici, posti a tutela del bene penalmente protetto, della cui osservanza il destinatario possa essere ragionevolmente chiamato a rispondere. In particolare, la funzione sociale della proprietà di cui all'art. 42/2 Cost., può costituire il proprietario in una posizione di garanzia a tutela di beni socialmente rilevanti, e quindi può fondare una sua responsabilità omissiva per i fatti di reato lesivi di quei beni, solo se essa si articola in obblighi giuridici positivi e determinati, diretti a impedire l'evento costitutivo del reato medesimo». <sup>16</sup>

Per converso, ad avviso di un secondo filone, più recente ma recessivo, <sup>17</sup> la posizione di garanzia: a) si darebbe per assodata, allorquando il proprietario, potendolo fare, non si attivi diligentemente con «segnalazioni, denunce all'autorità, installazione di una recinzione» etc.; <sup>18b</sup>) sorgerebbe dalla concessione in uso tramite (locazione, ancorché senza formalità) del terreno per lo svolgimento di un'attività soggetta ad autorizzazione, <sup>19</sup> dovendosi invocare il limite della funzione sociale imposto ex art. 42, comma 2, Cost. al diritto di proprietà. <sup>20</sup> In relazione a questo orientamento, si registra, in definitiva: a) la derivazione della “doverosità” (dover essere) da situazioni di “possibilità” (essere) <sup>21</sup> e l'assorbimento della posizione di garanzia nella mancata adozione di cautele (*rectius*, nell'agire colposo); <sup>22b</sup>) il fondamento della posizione di garanzia nel “fare precedente pericoloso”, <sup>23</sup> in un atto negoziale <sup>24</sup> o ancora (non esigendosi la sua “specificità-specialità-determinatezza”)

---

<sup>16</sup> Cass., Sez. III, 12 ottobre 2005, n. 2206., in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2007, p. 105, con commento di G. D'ORIA, *Discarica abusiva e omesso impedimento del reato altrui*, cit. La massima è richiamata, a titolo esemplificativo, da: Cass., Sez. III, 19 novembre 2019, n. 847, cit.; Cass., Sez. III, 12 novembre 2013, n. 49327, in *Leggi d'Italia*.

<sup>17</sup> Per una breve rassegna, S. ROSOLEN, *Abbandono di rifiuti da parte di terzi e responsabilità penale del proprietario*, in *Ambiente e sviluppo*, 2014, p. 604.

<sup>18</sup> Per tutte, Cass., Sez. III, 26 gennaio 2007, n. 10484, in *Leggi d'Italia*.

<sup>19</sup> Cass., Sez. III, 4 aprile 2019, n. 27911, in *Ambiente&sviluppo*, 2019, p. 655; Cass., Sez. III, 9 luglio 2009, n. 36836, in *Leggi d'Italia*. L'autorizzazione può coinvolgere le emissioni in atmosfera; per un caso che ebbe ad oggetto la contravvenzione di cui all'art. 279, comma 1, d. lgs. n. 152/2006, v.: Cass., Sez. III, 18 ottobre 2018, n. 12248, in *Giur. it.*, 2019, p. 1622, con commento di E. LA ROSA, *Proprietario dell'immobile e obbligo d'impedimento di altrui reati: verso una responsabilità penale di posizione in materia ambientale?*, cit.

<sup>20</sup> *In ultimis*, Cass., Sez. III, 4 aprile 2019, n. 27911, cit.

<sup>21</sup> C. RUGA RIVA, *L'obbligo di impedire il reato ambientale altrui. Osservazioni sulla asserita posizione di garanzia del proprietario*, cit., p. 868.

<sup>22</sup> Rilevano in tal caso una confusione tra (componenti omissive della) colpa e omissione in senso stretto, fondata sull'obbligo di garanzia: G. D'ORIA, *Discarica abusiva e omesso impedimento del reato altrui*, cit., pp. 125-126; E. LA ROSA, *Proprietario dell'immobile e obbligo d'impedimento di altrui reati: verso una responsabilità penale di posizione in materia ambientale?*, cit., p. 1628; C. RUGA RIVA, *L'obbligo di impedire il reato ambientale altrui. Osservazioni sulla asserita posizione di garanzia del proprietario*, cit., p. 868.

<sup>23</sup> Criticamente, E. LA ROSA, *Proprietario dell'immobile e obbligo d'impedimento di altrui reati: verso una responsabilità penale di posizione in materia ambientale?*, cit., p. 1628.

<sup>24</sup> Aperta a riconoscere, per questi casi, l'insorgere – o meglio, il trasferimento – dell'obbligo di garanzia per via contrattuale: S. ROSOLEN, *Abbandono di rifiuti da parte di terzi e responsabilità penale del proprietario*, cit., p. 605, 607. *Contra*: richiamando la disciplina civilistica della locazione, che attribuisce un diritto – non obbligo – di controllo al locatore (art. 1619 c.c.) e riquilificando la condotta tenuta dal locatore, nei casi in esame, come commissiva, C. RUGA RIVA, *L'obbligo di impedire il reato ambientale altrui. Osservazioni sulla asserita posizione di garanzia del proprietario*, cit., p. 868; analogamente, in relazione all'art. 1619 c.c., E. LA ROSA, *Proprietario dell'immobile e obbligo d'impedimento di altrui reati: verso una responsabilità penale di posizione in materia ambientale?*, cit., p. 1629.



nell'applicazione diretta di un principio costituzionale,<sup>25</sup> come già visto in relazione alla materia edilizia; c) la massimizzazione della funzione “promozionale” del diritto penale, imputando al proprietario l'intero disvalore del reato realizzato materialmente da altri.

Allorquando, poi, sia un'impresa ad esercitare un diritto reale su un terreno o a venire coinvolta, a qualunque titolo (frequentemente come appaltatrice dei lavori), nell'attività edilizia o nella gestione dei rifiuti sul medesimo, il problema delle posizioni di garanzia in relazione ai reati ambientali o edilizi materialmente commessi si intreccia con il problema della ripartizione della responsabilità penale all'interno dell'impresa e dei gruppi societari.<sup>26</sup> *En passant*, si può segnalare una sentenza in materia di responsabilità omissiva *ex art. 40, comma 2, c.p.* degli amministratori e dei membri del collegio sindacale per non aver impedito la realizzazione di una costruzione senza concessione ad edificare.<sup>27</sup>

## 2. Le posizioni di garanzia degli amministratori pubblici, sindaci o funzionari ARPA

Ancora in materia ambientale, particolare interesse suscitano alcune pronunce, di merito e di legittimità, con riguardo al mancato impedimento di reati da parte di pubblici ufficiali<sup>28</sup> – altri, beninteso, dagli appartenenti alle forze dell'ordine, sui quali vi è una giurisprudenza ormai granitica.<sup>29</sup> In relazione a questa casistica, non sempre è chiaro se la posizione di garanzia contestata sia di impedimento del reato oppure di impedimento dell'evento *tout court*, eventualmente coprodotto dall'azione criminosa del terzo: vi sono casi, poi, in cui sembrerebbe contestarsi direttamente al garante la realizzazione del reato in forma (omissiva e) monosoggettiva.

Detto ciò, anche in quest'ambito si possono ravvisare due differenti approcci, seppur caratterizzati da una maggiore eterogeneità rispetto a quelli analizzati precedentemente: l'uno che tende a privilegiare, in caso di mancata adozione di provvedimenti amministrativi idonei ad impedire il

---

<sup>25</sup> Criticamente, in relazione all'ulteriore possibilità di ricavare l'obbligo di garanzia del proprietario dalla responsabilità per danno cagionato da cose in custodia (art. 2051 c.c.): G. D'ORIA, *Discarica abusiva e omissio impedimento del reato altrui*, cit., p. 118 ss.

<sup>26</sup> Cfr. L. APRATI, *La ripartizione delle responsabilità ambientali all'interno delle organizzazioni imprenditoriali e dei gruppi societari*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1998, p. 29 ss.; ID., *Il mancato impedimento di illeciti ambientali e la responsabilità per omissione*, *ivi*, 1999, 809-812. Cfr., più in generale, A. GARGANI, *Posizioni di garanzia nelle organizzazioni complesse: problemi e prospettive*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2017, p. 508 ss. In giurisprudenza, recentemente, a titolo esemplificativo: Cass., Sez. IV, 12 dicembre 2019, n. 13843, in *DeJure*.

<sup>27</sup> Cass., Sez. fer., 31 agosto 1993, imp. Minelli, in *Cass. pen.*, 1994, p. 716. Al riguardo, criticamente, M. PELISSERO, *Il concorso doloso mediante omissione: tracce di responsabilità di posizione*, in *Giur. it.*, 2010, p. 984.

<sup>28</sup> Per una rassegna, v. L. BISORI, *L'omesso impedimento del reato altrui nella dottrina e giurisprudenza italiane*, cit., p. 1355 ss. Più recentemente: L. RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente. I principi fondamentali. Gli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza*, cit., pp. 55-56.

<sup>29</sup> A titolo esemplificativo, Cass., Sez. I, 23 settembre 2013, n. 43273, in *Leggi d'Italia*.



protrarsi di fatti delittuosi, l'applicazione della sola omissione propria di cui all'art. 328 c.p. (rifiuto od omissione di atti d'ufficio); l'altro che tende a riconoscere una posizione di garanzia, con la conseguente applicazione dell'omissione impropria, imputando al pubblico ufficiale l'intero disvalore del reato realizzato materialmente da altri<sup>30</sup> (eventualmente in concorso con l'art. 328 c.p.).<sup>31</sup>

Nell'ambito del primo indirizzo, più risalente, si è riconosciuto che: *a)* in virtù del principio di specialità, il sindaco che non revoca – come prescrive la legge – autorizzazioni amministrative in presenza di violazioni ambientali, risponde del solo art. 328 c.p. e non anche dell'omesso impedimento del reato ambientale;<sup>32b)</sup> un assessore ai lavori pubblici che omette di attivarsi per impedire l'inquinamento di acque, dovuto alla disattivazione di un depuratore comunale, risponde del solo art. 328 c.p. e non anche dell'evento-reato finale in forma omissiva.<sup>33</sup> Di notevole interesse è l'interpretazione del concorso tra omissione propria e omissione impropria come un "concorso apparente tra norme coesistenti", e la conseguente risoluzione tramite il criterio della specialità.<sup>34</sup>

Nell'ambito del secondo indirizzo, possono invece, annoverarsi: *a)* l'affermazione della responsabilità penale di un assessore regionale, in concorso mediante omissione, per non aver – tra le altre cose – adottato provvedimenti amministrativi sanzionatori-interdittivi rispetto al reato di deturpamento di bellezze naturali (art. 734 c.p.);<sup>35b)</sup> la contestazione al sindaco dell'omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.) in concorso con il danneggiamento (art. 635 c.p.) in forma omissiva, per non aver adottato i necessari provvedimenti a protezione della salute pubblica, in qualità di autorità sanitaria locale;<sup>36c)</sup> la contestazione al sindaco – ferma la delega di funzioni ad un particolare dirigente dell'amministrazione comunale – di reati ambientali in forma omissiva (anche se spesso

---

<sup>30</sup> Illustra, con estrema chiarezza, i due approcci, L. PRATI, *Il mancato impedimento di illeciti ambientali e la responsabilità per omissione*, cit., p. 813 ss.

<sup>31</sup> Cfr. Cass., Sez. IV, 21 giugno 1985, imp. Puccini, in *Cass. pen.*, 1986, p. 1636, con nota di F. GIAMPIETRO, *Ambiente, salute pubblica e omissione di atti di ufficio del sindaco*.

<sup>32</sup> Cass., Sez. III, 15 marzo 1994, n. 3112, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1996, p. 785, con commento di V. PERRI, *Scarichi extra-tabellari: spunti di riflessione critica in ordine alla natura del reato in esame ed al rapporto tra le fattispecie di cui agli art. 21, terzo comma e 15, penultimo comma della legge Merli*.

<sup>33</sup> Cass., Sez. III, 30 novembre 1987, imp. Egidi, in *Cass. pen.*, 1989, p. 147.

<sup>34</sup> In tema, criticamente, V. PERRI, *Scarichi extra-tabellari: spunti di riflessione critica in ordine alla natura del reato in esame ed al rapporto tra le fattispecie di cui agli art. 21, terzo comma e 15, penultimo comma della legge Merli*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1996, p. 788, laddove ritiene superfluo l'utilizzo del criterio della specialità dal momento che l'art 21, comma 3, l. 10 maggio 1976, n. 319 si applicherebbe solo ai titolari degli scarichi, mentre la condotta omissiva del sindaco può ricondursi solo all'infrazione dell'art. 15, comma 11, l. n. 319/1976, configurando un rifiuto di atti d'ufficio (art. 328 c.p.)

<sup>35</sup> Pret. Tirano, 4 dicembre 1985, imp. Ricotti, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1987, p. 1085, con nota di A. L. VERGINE, *Riflessioni critiche su una particolare ipotesi di concorso nel reato di distruzione di bellezze naturali*, cit. In tema, v. ANCHE L. BISORI, *L'omesso impedimento del reato altrui nella dottrina e giurisprudenza italiane*, cit., pp. 1355-1356.

<sup>36</sup> Cass., Sez. IV, 21 giugno 1985, imp. Puccini, cit., laddove tuttavia non si nomina espressamente l'art. 40, comma 2, c.p. e la "commissione mediante omissione" o "omissione impropria", prediligendo un approccio di sussunzione della condotta omissiva direttamente nella norma penale incriminatrice di parte speciale. In tema, v. anche: L. PRATI, *Il mancato impedimento di illeciti ambientali e la responsabilità per omissione*, cit., p. 814; L. BISORI, *L'omesso impedimento del reato altrui nella dottrina e giurisprudenza italiane*, cit., pp. 1356-1357, spec. nota 81.



accompagnati da indizi di un concorso materiale attivo)<sup>37</sup>, richiamando il «principio secondo il quale sebbene l'art. 107 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) distingue tra i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, demandati agli organi di governo degli enti locali e compiti di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, attribuiti ai dirigenti, [...] è evidente che il sindaco, una volta esercitati i poteri attribuitigli dalla legge, non può semplicemente disinteressarsi degli esiti di tale sua attività, essendo necessario, da parte sua, anche il successivo controllo sulla concreta attuazione delle scelte programmatiche effettuate; egli ha, inoltre, il dovere di attivarsi quando gli siano note situazioni, non derivanti da contingenti ed occasionali emergenze tecnico - operative, che pongano in pericolo la salute delle persone o l'integrità dell'ambiente»;<sup>38d</sup> la contestazione a funzionari ARPA dell'omesso impedimento dei reati – materialmente realizzati da altri – di gestione non autorizzata e di traffico illecito di rifiuti, sul presupposto che l'art. 196 (*rectius*, l'art. 197)<sup>39</sup> d. lgs. n. 152/2006 individui in capo agli stessi una posizione di garanzia correlata ai reati ambientali.<sup>40</sup> Con riguardo a quest'ultima pronuncia, va evidenziata la questione della qualifica dei funzionari indicati: risolta dai giudici nel senso di ritenerli meri pubblici ufficiali, resterebbe (scartata o scontata?)<sup>41</sup> l'opzione della qualifica di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria. Ad ogni modo, volendo registrare i tratti salienti di questo secondo multiforme orientamento, si possono richiamare: *a*) il rinvenimento di posizioni di garanzia, spesso prive della “specificità-specialità-determinatezza”,<sup>42</sup> nel *corpus* di disposizioni amministrative che disciplinano le attribuzioni dei pubblici ufficiali in materia ambientale e/o sanitaria; *b*) la contestazione dell'omesso impedimento rispetto a reati di mera condotta e/o a

---

<sup>37</sup> A titolo esemplificativo, cfr. Cass., Sez. III, 25 marzo 2004, n. 28674, in *Leggi d'Italia*.

<sup>38</sup> Così Cass., Sez. III, 27 giugno 2013, n. 37544, in *Leggi d'Italia*. Conformi: Cass., Sez. III, 11 maggio 2009, n. 19882, *ivi*; Cass., Sez. III, 26 marzo 2007, n. 12434, in *Dir. Giur. Agr. Amb.*, 2008, p. 204, con nota di A. R. STOLFI, *Il rispetto del principio della divisione di poteri tra politica e gestione ai fini dell'individuazione del soggetto responsabile per abbandono di rifiuti*; Cass., Sez. III, 25 marzo 2004, n. 28674, in *Leggi d'Italia*. Rileva una pronuncia in senso contrario, in materia di attività abusive compromettenti l'assetto urbanistico e paesaggistico del Comune: L. RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente. I principi fondamentali. Gli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza*, cit., pp. 55-56.

<sup>39</sup> Ritengono più corretto tale riferimento: C. RUGA RIVA, *L'obbligo di impedire il reato ambientale altrui. Rassegna giurisprudenziale sulla posizione di garanzia del proprietario e del pubblico ufficiale rispetto a reati ambientali commessi da terzi*, in *Lexambiente*, 7 marzo 2011; M. TAINA, *Obblighi e posizioni di garanzia del personale ARPA (nota a Cass. pen. n. 3634/2011)*, in *Ambiente&sviluppo*, 2011, p. 429

<sup>40</sup> Cass., Sez. III, 1 febbraio 2011, n. 3634, in *Riv. Giur. Amb.*, 2011, p. 623, con commento di F. FASANI, *La responsabilità penale dei funzionari ARPA per l'omesso impedimento di reati ambientali*. In argomento, v. anche: M. TAINA, *Obblighi e posizioni di garanzia del personale ARPA (nota a Cass. pen. n. 3634/2011)*, cit., p. 428 ss.

<sup>41</sup> Benché Cass., Sez. III, 1 febbraio 2011, n. 3634, cit. si limiti a qualificare il personale ARPA in esame come pubblici ufficiali, evidenziano come l'ulteriore qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria possa discendere dall'art. 16 della l. regionale 3 marzo 1998, n. 6 del Friuli Venezia Giulia: C. RUGA RIVA, *L'obbligo di impedire il reato ambientale altrui. Rassegna giurisprudenziale sulla posizione di garanzia del proprietario e del pubblico ufficiale rispetto a reati ambientali commessi da terzi*, cit.; M. TAINA, *Obblighi e posizioni di garanzia del personale ARPA (nota a Cass. pen. n. 3634/2011)*, cit., p. 430. Maggiori perplessità in F. FASANI, *La responsabilità penale dei funzionari ARPA per l'omesso impedimento di reati ambientali*, cit., pp. 630-631.

<sup>42</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, F. FASANI, *La responsabilità penale dei funzionari ARPA per l'omesso impedimento di reati ambientali*, cit., p. 629.



condotta vincolata<sup>43</sup> e a reati formalmente già commessi, ma i cui effetti dannosi sono permanenti;<sup>44</sup> c) l'interpretazione del concorso tra omissione propria e omissione impropria come un "concorso formale eterogeneo"; d) l'equiparazione della posizione di garanzia all'obbligo di attivarsi tramite provvedimenti amministrativi interdittivi-sanzionatori, ancorati a presupposti perlopiù discrezionali (assunto che rimanda al più generale problema del sindacato dell'autorità giurisdizionale penale sulla discrezionalità politica e amministrativa)<sup>45</sup>; e) la ripartizione della responsabilità penale (omissiva) tra delegante e delegato o, più precisamente, tra organi politici e organi burocratici.<sup>46</sup>

### 3. Osservazioni varie.

L'unanime dottrina ha censurato gli orientamenti giurisprudenziali in materia edilizia e ambientale che tendono a ravvisare obblighi di garanzia privi del carattere della "specificità-specialità-determinatezza" e non correlati a poteri impeditivi.<sup>47</sup> Così ragionando, ci si è domandati se l'art. 3-ter del c.d. Testo Unico Ambientale – a tenore del quale «La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio "chi inquina paga" che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale» – possa ragionevolmente fondare una posizione di garanzia insistente su ogni cittadino, a protezione dell'ambiente.<sup>48</sup> La risposta negativa, in linea con le opinioni esposte, rimanderebbe alla – controversa, alla luce delle acquisizioni sulle "omissioni intermedie" –<sup>49</sup> distinzione tra

---

<sup>43</sup> In relazione all'art. 260 d. lgs. n. 152/2006, F. FASANI, *La responsabilità penale dei funzionari ARPA per l'omesso impedimento di reati ambientali*, cit., p. 628.

<sup>44</sup> Così, censurando Pret. Tirano, 4 dicembre 1985, imp. Ricotti, A. L. VERGINE, *Riflessioni critiche su una particolare ipotesi di concorso nel reato di distruzione di bellezze naturali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1987, p. 1090 ss., 1109, rilevando peraltro la mancata applicazione del reato di omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.). In tema, v. anche F. FASANI, *La responsabilità penale dei funzionari ARPA per l'omesso impedimento di reati ambientali*, cit., pp. 633-634.

<sup>45</sup> *Funditus* in A. L. VERGINE, *Riflessioni critiche su una particolare ipotesi di concorso nel reato di distruzione di bellezze naturali*, cit., pp. 1101 ss., 1111 ss.

<sup>46</sup> *Funditus* in A. R. STOLFI, *Il rispetto del principio della divisione di poteri tra politica e gestione ai fini dell'individuazione del soggetto responsabile per abbandono di rifiuti*, in *Dir. Giur. Agr. Amb.*, 2008, pp. 205-206.

<sup>47</sup> V. *supra* § 1-2 e gli autori riportati nelle note.

<sup>48</sup> C. RUGA RIVA, *L'obbligo di impedire il reato ambientale altrui. Osservazioni sulla asserita posizione di garanzia del proprietario*, cit., p. 872.

<sup>49</sup> Dette anche "omissioni pure di garante": la categoria è stata elaborata, in opposizione alla tradizionale distinzione tra "omissione pura" e "commissione mediante omissione", per valorizzare tutte quelle condotte omissive che, per un verso, non costituiscono commissione mediante omissione, e, per l'altro, si distinguono dalle "omissioni pure generali"



omissioni proprie, costruite a partire da generali doveri di solidarietà (ad esempio, l'omissione di soccorso *ex art. 593 c.p.*), e omissioni improprie, costruite a partire da obblighi in capo a determinate categorie di soggetti (garanti *ex art. 40, comma 2, c.p.*). La correlazione "omissione impropria-determinate categorie di soggetti" presta il fianco ad un'obiezione di stampo analitico: quanto ampia/ristretta dev'essere la categoria dei soggetti gravati dall'obbligo di impedire l'evento? Può coincidere con la totalità dei soggetti che si imbattono in quella "situazione tipica"? Tra l'omissione equiparata alla causazione attiva del risultato (*art. 40, comma 2, c.p.*) e la "omissione pura generale" c'è un insieme indefinito di situazioni *intermedie*,<sup>50</sup> di cui l'omissione di atti d'ufficio (*art. 328 c.p.*) può costituire un esempio. Ma il confine è mobile e il legislatore può liberamente spostarlo, fino a far collimare la platea dei garanti col totale dei soggetti che si imbattono nella "situazione tipica", salvi i limiti di ragionevolezza costituzionale (*art. 3 Cost.*). D'altro canto, la risposta al quesito se sussista una posizione di garanzia in capo al *quisque de populo* deve confrontarsi con quell'isolata dottrina che, non disconoscendo le funzioni promozionali del diritto penale nella "società del rischio", ammette che il fondamento delle posizioni di garanzia possa rinvenirsi anche in "vincoli funzionali" di rango costituzionale.<sup>51</sup>

Quanto al ruolo degli obblighi giuridici extrapenali nell'individuazione della posizione di garanzia, al di là della frequente critica alla pratica di rinviare "disinvoltamente" a doveri civilistici<sup>52</sup>, non si è mancato di riconoscere uno spazio all'autonomia negoziale nel trasferimento della posizione di garanzia: si pensi al ruolo svolto dal contratto di locazione.<sup>53</sup> Incertezze restano sull'idoneità di provvedimenti amministrativi a fondare posizioni di garanzia, così come delle norme penali che autonomamente incriminano condotte omissive (omissioni proprie)<sup>54</sup> – stagliandosi, sullo sfondo, il problema del concorso tra omissioni proprie e omissioni improprie.<sup>55</sup>

---

perché sono realizzate da soggetti in posizioni di particolare responsabilità e gravati da doveri funzionali: J. M. SILVA SÁNCHEZ, *El delito de omisión. Concepto y sistema*, Librería Bosch, Barcelona, 1986, p. 339 ss. A titolo esemplificativo, si possono citare l'omissione di soccorso realizzata da chi ha causato l'incidente (*art. 195.3 código penal*) o il rifiuto di assistenza o soccorso da parte del sanitario (*art. 196 código penal*).

<sup>50</sup> *Funditus* in J. DOPICO GÓMEZ-ALLER, *Criminal omissions: a european perspective*, in *New Criminal Law Review*, 2008, p. 421 ss.

<sup>51</sup> F. SGUBBI, *Responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento*, Cedam, Padova, 1975, p. 228 ss.

<sup>52</sup> D'ORIA, *Discarica abusiva e omesso impedimento del reato altrui*, cit., p. 119;

<sup>53</sup> S. ROSOLEN, *Abbandono di rifiuti da parte di terzi e responsabilità penale del proprietario*, cit., p. 605; C. RUGA RIVA, *L'obbligo di impedire il reato ambientale altrui. Osservazioni sulla asserita posizione di garanzia del proprietario*, cit., p. 871.

<sup>54</sup> In tema: *contra*, I. LEONCINI, *Obbligo di attivarsi, obbligo di garanzia e obbligo di sorveglianza*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 202 ss.; F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, 10<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2017, pp. 162-163; *pro*, purché sussista la «considerazione unitaria di condotta ed evento», cioè la fattispecie di omissione propria abbia una funzione preventiva rispetto all'evento da imputare, F. SGUBBI, *Responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento*, cit., p. 214 ss. In quest'ultima direzione, C. RUGA RIVA, *L'obbligo di impedire il reato ambientale altrui. Osservazioni sulla asserita posizione di garanzia del proprietario*, cit., p. 864, laddove si riconosce nell'art. 677 c.p. (incluso, si presume, il terzo comma) un obbligo di garanzia rispetto ai reati contro l'integrità fisica e l'incolumità pubblica.

<sup>55</sup> *V. supra* § 2.



Si è constatata, poi, la frequente commistione concettuale tra condotte autenticamente omissive e condotte attive, aspetti che non sempre possono comprendersi *prima facie* dall'analisi della giurisprudenza di legittimità: talvolta occorre guardare al compendio probatorio delle pronunce di merito per realizzare, ad esempio, che il proprietario del terreno ha collaborato attivamente all'attività criminosa altrui.<sup>56</sup> Nondimeno, si è avanzata l'ipotesi che – come accade per l'attribuzione della responsabilità penale dentro le strutture organizzate – la «tecnica dell'omesso impedimento di un evento»<sup>57</sup> «surroggi» la mancata individuazione dell'autore materiale del reato o la mancata prova del contributo causalmente efficiente del proprietario.<sup>58</sup>

Alcuni, rimarcando l'inidoneità dell'art. 328 c.p. a coprire il disvalore dell'omesso impedimento del reato da parte di pubblici ufficiali e registrando l'impossibilità di sanzionare, tramite il medesimo, le omissioni di natura colposa,<sup>59</sup> hanno chiosato che «l'unica via maestra per consentire l'abbandono «indolore» dell'orientamento più volte criticato potrebbe essere offerta dal legislatore, tramite una nuova efficace forma di repressione penale della violazione (attualmente atipica) dei doveri funzionali di impedimento del reato altrui»<sup>60</sup>. Peraltro, a quadro normativo vigente, non è da escludere una *curiosa* eventualità per le omissioni di natura dolosa: funzionari o amministratori pubblici con competenze in materia ambientale potrebbero risultare più severamente sanzionati dal delitto di omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.) che non dall'imputazione, in commissione per omissione, di una fattispecie contravvenzionale realizzata (da altri) a valle: come a dire che in certi casi il «disvalore di condotta» supera il «disvalore d'evento», ribaltando la tradizionale progressione sanzionatoria dal *meno* – l'omissione in sé e per sé considerata – al *più* – l'omissione equiparata alla causazione attiva del risultato.<sup>61</sup>

Infine, va registrato che in questa materia l'uso del dolo eventuale come «tecnica argomentativa»<sup>62</sup> è un problema relativamente secondario: trattandosi spesso di contestazioni relative a fattispecie contravvenzionali, il titolo di imputazione soggettiva dell'omittente (come di qualunque autore del reato) non è determinante per la sua punibilità (art. 42, comma 4 c.p.). Il discorso potrebbe cambiare quando venisse contestato l'omesso impedimento di delitti ambientali sanzionati nella sola forma dolosa. O, ancora, quando il *gap* sanzionatorio tra fattispecie dolosa e corrispondente fattispecie

---

<sup>56</sup> C. RUGA RIVA, *L'obbligo di impedire il reato ambientale altrui. Osservazioni sulla asserita posizione di garanzia del proprietario*, cit., p. 860 ss. In tema, più in generale, M. PELISSERO, *Il concorso doloso mediante omissione: tracce di responsabilità di posizione*, cit., pp. 978-980.

<sup>57</sup> Tra le «tecniche interpretative del diritto penale» che servono a soddisfare il «il bisogno di pena» e «l'esigenza della prova», si annovera proprio la «tecnica dell'omesso impedimento di un evento» – nella fattispecie, del falso in bilancio –: F. M. IACOVIELLO, *Il falso in bilancio nei gruppi di società: come il processo penale modifica il diritto penale*, in *Cass. pen.*, 1998, pp. 3153, 3160.

<sup>58</sup> C. RUGA RIVA, *L'obbligo di impedire il reato ambientale altrui. Osservazioni sulla asserita posizione di garanzia del proprietario*, cit., pp. 860-861.

<sup>59</sup> L. PRATI, *Il mancato impedimento di illeciti ambientali e la responsabilità per omissione*, cit., p. 815.

<sup>60</sup> F. FASANI, *La responsabilità penale dei funzionari ARPA per l'omesso impedimento di reati ambientali*, cit., p. 635.

<sup>61</sup> In tema: J. A. LASCURAÍN SÁNCHEZ, *Los delitos de omisión: fundamento de los deberes de garantía*, 1ª ed., Civitas, Madrid, 2002, p. 19 ss.

<sup>62</sup> F. M. IACOVIELLO, *Processo di parti e prova del dolo*, in *Criminalia*, 2010, p. 490 ss.



colposa sia di entità tale da tentare l'autorità requirente, nel dubbio, a contestare la responsabilità penale "al rialzo" avverso l'omittente. Per uno *screening*, occorrerà attendere l'evolversi della casistica sul Titolo VI *bis* del Codice penale (Delitti contro l'ambiente).<sup>63</sup>

#### 4. La "pressione del caso" sul diritto e la legalità penale: le incertezze teoriche e pratiche della responsabilità penale per omesso impedimento del reato.

La legalità penale di stampo formalista ha trionfato nella redazione dell'art. 40, comma 2, c.p.: l'idea di vincolare la responsabilità omissiva d'evento ad un "obbligo giuridico" rassicurava i codificatori. Allora non erano ancora chiari i limiti della "teoria formale dei garanti": troppo ristretta e molto garantista, quando l'omissione percepita dalla "coscienza sociale" non trova conferma nella *selva* di obblighi positivizzati; troppo estesa e poco garantista, quando qualsiasi obbligo, di qualunque ramo dell'ordinamento, vale a sancire la responsabilità penale dell'omittente *come se avesse causato-realizzato attivamente* quell'evento-reato.<sup>64</sup> La "interferenza"<sup>65</sup>, poi, dell'art. 40, comma 2, c.p. con l'art. 110 c.p., considerata la potenzialità *fagocitante* di quest'ultimo,<sup>66</sup> ha prodotto il fenomeno normativo del concorso mediante omissione, di cui la casistica in materia ambientale è solo un esempio. Altrove – si allude all'omesso impedimento di abusi sessuali su figli minori (art. 609 *bis* c.p.) – si è constatato come le sentenze oscillino tra un'imputazione fondata esclusivamente sull'art. 40, comma 2, c.p. e un'imputazione fondata sull'"interferenza" tra l'art. 40, comma 2, c.p. e l'art. 110 c.p.<sup>67</sup> Un'oscillazione simile è ravvisabile nella giurisprudenza sin qui esaminata, ma le conseguenze sono perlopiù trascurate. Ad esempio: al concorso mediante omissione, a differenza dell'omissione impropria monosoggettiva, potrebbe applicarsi la circostanza attenuante facoltativa del contributo di «minima importanza» *ex* art. 114,

---

<sup>63</sup> Ad oggi, occorre registrare che l'art. 452-*quinqüies* c.p., che incrimina le ipotesi colpose dei delitti di inquinamento ambientale (art. 452 *bis* c.p.), di morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale (art. 452 *ter* c.p.) e di disastro ambientale (art. 452 *quater* c.p.), prevede una diminuzione della pena da un terzo a due terzi (primo comma) e di un ulteriore terzo in caso di semplice pericolo di inquinamento o disastro ambientale.

<sup>64</sup> Su tali critiche, mutate dalla dottrina tedesca: G. FIANDACA, *Il reato commissivo mediante omissione*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 83 ss.; F. SGUBBI, *Responsabilità penale per omesso impedimento dell'evento*, cit., p. 123 ss.

<sup>65</sup> Testualmente in L. RISICATO, *Combinazione e interferenza di forme di manifestazione del reato. Contributo ad una teoria delle clausole generali di incriminazione suppletiva*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 152-154, descrivendo l'applicazione congiunta – censurata dall'Autrice – degli artt. 40, comma 2, e 110 c.p. con effetti ampliativi-estensivi della funzione di incriminazione.

<sup>66</sup> In merito ai problemi di costituzionalità dell'art. 110 c.p., v. G. VASSALLI, *Sul concorso di persone nel reato*, in AA. VV., *La riforma della parte generale del Codice penale. La posizione della dottrina sul progetto Grosso*, a cura di A. M. STILE, Jovene Editore, Napoli, 2003, pp. 345-346.

<sup>67</sup> L'osservazione è di S. DE FLAMMINEIS, *Omesso impedimento delle violenze sessuali in famiglia: esigenze dogmatiche e di politica criminale*, in *Cass. pen.*, 2008, p. 3235 ss.





comma 1, c.p.? Altrove la giurisprudenza lo nega.<sup>68</sup> Per contro, anche valorizzando quell'indice normativo, parte della dottrina dubita che per integrare il concorso mediante omissione sia richiesto un contributo omissivo causalmente efficiente; per alcuni, basterebbe un'agevolazione mediante omissione.<sup>69</sup> A testimonianza, tutto ciò, delle incertezze teoriche che continuano ad accompagnare l'attribuzione all'omittente del reato materialmente realizzato da altri.

Di fronte ad un simile scenario, l'interprete può reagire censurando gli orientamenti eccentrici oppure immedesimandosi nel giudicante e sforzandosi di comprendere la "pressione del caso"<sup>70</sup> sulle disposizioni incriminatrici. Giuspositivista la prima reazione, preoccupata della prevedibilità-determinatezza-frammentarietà della legge penale;<sup>71</sup> neocostituzionalista o ermeneutica la seconda, preoccupata della giustizia del caso concreto, nonché dell'applicazione diretta di valori costituzionalizzati impliciti o espliciti, altri dalla mera legalità penale.<sup>72</sup> La scelta del penalista sembrerebbe scontata, senonché istanze di tutela e responsabilizzazione sempre più pressanti – fra queste, primeggia quella ambientale – impongono nuovi interrogativi. Un diritto penale ineffettivo verso alcune categorie di autori materiali di reati – risultato, contemporaneamente, dell'inadeguatezza del sistema sanzionatorio *in action* e di insolubili problemi di ricostruzione probatoria delle responsabilità (v. il "danno anonimo"<sup>73</sup> *et similia*) – porta l'interprete a privilegiare un sentiero già battuto: la responsabilizzazione dei «terminali di rilevazione degli illeciti»<sup>74</sup>, pubblici o privati che siano. Non è da escludere che su questa tendenza incidano anche valutazioni *sommerse* di (ritenuta) inadeguatezza delle conseguenze civili e amministrative degli illeciti: il "penale", cioè, varrebbe a fare "terra bruciata" intorno all'autore materiale dei fatti, coinvolgendo anche gli omittenti conniventi, più di quanto farebbero, di per sé, le sanzioni risarcitorie-restitutorie

---

<sup>68</sup> Si richiama nuovamente la casistica in tema di omesso impedimento di abusi sessuali su figli minori, laddove la giurisprudenza ha affermato la "incompatibilità ontologica" tra la suddetta circostanza e il contributo concorsuale omissivo: Cass., Sez. III, 14 settembre 2016, n. 47968, in *Leggi d'Italia*; Cass., Sez. IV, 6 novembre 2008, 45119, *ivi*; Cass., Sez. III, 14 dicembre 2007, n. 4730, in *Cass. pen.*, 2008, p. 3230.

<sup>69</sup> Nella dottrina italiana è isolata la posizione di chi ammette esplicitamente la partecipazione mediante omissione che ha anche solo *agevolato* – e non necessariamente *causato* – il reato altrui: F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, cit., p. 517; P. SEMERARO, *Il concorso mediante omissione nel reato*, in *L'indice penale*, 2006, p. 591. Salvo fraintendimenti, sembra avvicinarsi la posizione di M. N. MASULLO, *La connivenza. Uno studio sui confini della complicità*, Cedam, Padova, 2013, pp. 65-68.

<sup>70</sup> G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, p. 187 ss.

<sup>71</sup> Per tutti, L. RISICATO, *Combinazione e interferenza di forme di manifestazione del reato. Contributo ad una teoria delle clausole generali di incriminazione suppletiva*, cit., p. 50 ss.

<sup>72</sup> Su tale dibattito, a titolo esemplificativo, G. DE FRANCESCO, *Ermeneutica e legalismo nella stretta delle ideologie*, in *Dir. pen. proc.*, 2017, p. 1405 ss.

<sup>73</sup> In argomento, fra i primi: S. RODOTÀ, *Il problema della responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 21-22. V. anche *supra*, nota 58.

<sup>74</sup> F. SGUBBI, *Il reato come rischio sociale. Ricerche sulle scelte di allocazione dell'illegalità penale*, Il Mulino, Bologna, 1990, pp. 38-40.



o di ripristino dello *status quo ante*.<sup>75</sup> Così, in assenza di manutenzione legislativa, la giurisprudenza penale corre.<sup>76</sup>

Non aveva tutti i torti chi affermava: «il diritto positivo non è ancora in grado di offrire un organico sistema di disposizioni che soddisfi le esigenze di tutela di quegli interessi, la cui crescita è protetta e stimolata dalla Costituzione [...]», ma «lo strumento “omesso impedimento dell’evento” [precisiamo: del reato] soccorre egregiamente. [...] Non interessa più la ricerca di un’azione naturalistica del soggetto causativa naturalisticamente del risultato dannoso; ora interessa la ricerca di una regola che ponga in relazione soggetto ed evento: che, cioè, comandi al soggetto di attivarsi per *prevenire* l’evento stesso».<sup>77</sup>

Il problema è che questa ricerca – esattamente come avviene in relazione alla “colpa generica” –<sup>78</sup> è condotta *a posteriori* e *col senno del poi* dall’autorità giurisdizionale: troppo tardi. Come può l’operatore (economico, ma non solo) orientarsi razionalmente *a priori*? Il buon senso in alcuni casi basterebbe; in molti altri *no* (deve o non deve l’amministratore pubblico adottare provvedimenti amministrativi – e, se sì, quali – per interrompere reati ambientali/edilizi *in progress*, o addirittura per prevenirli?). Il discorso si intreccia con l’assenza di una predeterminazione legale dei poteri impeditivi (naturalistici o normativi, diretti o indiretti)<sup>79</sup>: il garante dovrebbe poter sapere *ex ante* come intervenire lecitamente<sup>80</sup> – innalzo un recinto? monitoro le attività del conduttore del terreno? adotto un’ordinanza contingibile e urgente? – per interrompere il corso criminoso altrui, al netto

---

<sup>75</sup> Si ricorda che la “Demolizione del manufatto abusivo”, di cui all’art. 31, comma 9, D.P.R n. 380/2001 è ritenuta dalla giurisprudenza dominante una sanzione amministrativa e non penale: Cass., Sez. III, 12 settembre 2019, n. 43125, in *DeJure*.

<sup>76</sup> Cfr. M. PELISSERO, *Il concorso doloso mediante omissione: tracce di responsabilità di posizione*, cit., p. 980, laddove si registra la tendenza della giurisprudenza a superare la teoria formale dei garanti.

<sup>77</sup> F. SGUBBI, *Responsabilità penale per omesso impedimento dell’evento*, cit., pp. 73-75.

<sup>78</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, S. ZIRULIA, *La (perenne) crisi dell’Ilva e il c.d. scudo penale: tra reati ambientali e sicurezza sul lavoro*, in *SP*, 18 novembre 2019.

<sup>79</sup> Il legame tra posizione di garanzia e poteri giuridici impeditivi è stato posto in risalto da un’accorta dottrina: I. LEONCINI, *Obbligo di attivarsi, obbligo di garanzia e obbligo di sorveglianza*, cit., p. 70 ss.; F. MANTOVANI, *Diritto penale. Parte generale*, cit., p. 158 ss. Al riguardo, si contrappongono due concezioni dei poteri impeditivi: la prima incentrata sulla distinzione tra potere giuridico in astratto, non necessariamente ad efficacia conformativa o vincolante, ed esercizio concreto del potere, che presuppone l’accertamento del nesso di causalità (F. CENTONZE, *Il problema della responsabilità penale degli organi di controllo per omesso impedimento degli illeciti societari (Una lettura critica della recente giurisprudenza)*, in *Riv. società*, 2012, p. 333 ss.); la seconda, diremmo “restrittiva”, secondo cui i poteri impeditivi sono quei poteri conformativi e vincolanti (sul controllato) che, ancorché azionabili mediatamente (*pro*: A. NISCO, *Controlli sul mercato finanziario e responsabilità penale. Posizioni di garanzia e tutela del risparmio*, Bononia University Press, Bologna, 2009, p. 285 ss.; C. PAONESSA, *Obbligo di impedire l’evento e fisiognomica del potere impeditivo*, in *Criminalia*, 2012, p. 671; *contra*: A. GARGANI, *Posizioni di garanzia nelle organizzazioni complesse: problemi e prospettive*, cit., p. 528), il garante deve possedere in astratto per poter definirsi tale (F. GIUNTA, *Controllo e controllori nello specchio del diritto penale societario*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2006, p. 608; N. PISANI, *Controlli sindacali e responsabilità penale nelle società per azioni. Posizioni di garanzia societarie e poteri giuridici di impedimento*, Giuffrè, Milano, 2003, p.50 ss.).

<sup>80</sup> L. BISORI, *L’omesso impedimento del reato altrui nella dottrina e giurisprudenza italiane*, cit., p. 1367.



della verifica controfattuale sul nesso di causalità condizionalistica (e sempre che si ritenga quest'ultima necessaria nel concorso di persone)<sup>81</sup>.

Per concludere: gli orientamenti giurisprudenziali più sensibili alla prevedibilità-determinatezza-frammentarietà della legge penale meritano apprezzamento, dal momento che spesso pervengono a soluzioni giuridicamente coerenti, semplicemente valorizzando gli indici del concorso (attivo) morale o materiale al reato altrui. In fondo, si tratta di ricorrere ad una clausola generale (art. 110 c.p.) piuttosto che ad un'altra (art. 40, comma 2, c.p.). Per converso, gli orientamenti più insofferenti alla “teoria formale dei garanti” –teoria i cui limiti sono ormai riconosciuti –<sup>82</sup> si potrebbero comprendere se fossero accompagnati da consolidate puntualizzazioni sui poteri impeditivi, la cui esplicitazione è dirimente quando si tratta di imporre ad un soggetto di *attivarsi* (comando), non già solo di *astenersi* (divieto).<sup>83</sup> In assenza, i vantaggi del “rendere giustizia” al caso concreto, punendo la connivenza, sono palesemente *inferiori* ai costi che la decisione riverbera sul sistema giuridico, in termini di imprevedibilità del precetto penale e – a maggior ragione se si versasse in ipotesi di condotte omissive semplicemente imprudenti – di iniqua traslazione della responsabilità per i fatti in capo all'omittente. Così ragionando, la transizione verso una rinnovata concezione della legalità (penale e non solo),<sup>84</sup> che contempra nella prevedibilità della norma penale anche il ruolo del formante giurisprudenziale – si vedano gli sviluppi della giurisprudenza della Corte e.d.u. sull'art. 7 C.e.d.u. –,<sup>85</sup> dovrebbe passare per una *più marcata* presa di coscienza, da parte dei giudici, dell'importanza che la singola decisione riveste nell'edificazione di una “cultura del precedente”.<sup>86</sup>

Per quanto riguardo le posizioni di garanzia individuate in capo a pubblici ufficiali con competenze in materia edilizia o ambientale, si tratta di un *universo a parte*: lì gli orientamenti più intransigenti trovano conforto negli obblighi di cui la legislazione amministrativa è disseminata. Piuttosto sarebbe auspicabile un chiarimento dei rapporti – di concorso reale o apparente? – fra l'omissione di atti d'ufficio (art. 328), così come «sostanzialmente *abrogat[a]*» dalla l. 26 aprile 1990, n. 86,<sup>87</sup> e

---

<sup>81</sup> Cosa non scontata, come evidenziato: v. *supra*, nota 69.

<sup>82</sup> V. *supra*, nota 64.

<sup>83</sup> Intendendo con “comando” e “divieto”, rispettivamente, una norma di contenuto logico *prescrittivo* e una norma di contenuto logico *proibitivo*, a prescindere dalla formulazione linguistica adottata dal legislatore; in tema: J. M. SILVA SÁNCHEZ, *El delito de omisión. Concepto y sistema*, cit., p. 156 ss.

<sup>84</sup> M. VOGLIOTTI, voce *Legalità*, in *Enc. dir.*, Annali VI, 2013, p. 402 ss.

<sup>85</sup> Recentemente: Corte e.d.u., Sez. II, sent. 31 dicembre 2019, *Parmak and Bakir v. Turkey*, in SP, con commento di F. MAZZACUVA, *La Corte europea ritorna sul principio di "prevedibilità" del diritto penale tra irretroattività, retroattività della lex mitior e prééminence du droit*, 19 febbraio 2020. Per un'attenta ricognizione delle pronunce della Corte e.d.u. (fra le quali si ricorda la nota Corte e.d.u., 14 aprile 2015, *Contrada c. Italia*), v., a titolo esemplificativo, A. SANTANGELO, *Ai confini tra common law e civil law: la prevedibilità del divieto nella giurisprudenza di Strasburgo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 332 ss.

<sup>86</sup> In tema, per tutti, F. VIGANO, *Il principio di prevedibilità della decisione giudiziale in materia penale*, in AA. VV., *La crisi della legalità. Il «sistema vivente» delle fonti penali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2016, p. 249 ss.

<sup>87</sup> Così L. BISORI, *L'omesso impedimento del reato altrui nella dottrina e giurisprudenza italiane*, cit., p. 1390 s. Critico su tale riforma, in relazione al novellato art. 328 c.p., è anche M. ROMANO, *Commentario sistematico del*



il concorso mediante omissione del pubblico ufficiale (non necessariamente appartenente alle forze dell'ordine). Fermo restando che, al di fuori degli obblighi in senso stretto, la “discrezionalità politico-amministrativa” va salvaguardata,<sup>88</sup> se non si vuole che il rischio di rispondere penalmente, in via omissiva, per un fatto altrui divenga – se non lo è già – un disincentivo all'assunzione di alcune cariche pubbliche (amministratori pubblici; sindaci; etc.). Ma quest'ultimo è un problema di *self-restraint* giurisprudenziale, più che di teoria del diritto.

---

*Codice penale - I delitti contro la pubblica amministrazione. I delitti dei pubblici ufficiali*, 4<sup>a</sup>ed., Giuffrè, Milano, 2019, pp. 437-438.

<sup>88</sup> Per una recente ed esaustiva disamina del problema, v. G. D. COMPORTI, *La difficile convivenza tra azione penale e funzione amministrativa*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 2019, p. 128 ss. Con particolare riferimento al sindacato del giudice penale sugli atti amministrativi in materia urbanistica, v. G. STEA, *Il sindacato di legalità del giudice penale nel sistema urbanistico: stagionalità, disapplicazione e canoni dell'esegesi penale*, in questa rivista, 2020, n. 1, p. 18 ss.



## L'inquinamento luminoso approda in Cassazione

*Spunti a partire da Cass. pen., Sez. III, 9 marzo 2020 (ud. 08.01.2020), n. 9353 (Pres. Sarno- Est. Scarcella – Ric. Quagli)*

### Light Pollution lands in Cassation

*Cues moving to Judgment of the Criminal Court of Cassation, Sec. III, March 9, 2020 (Hearing of January 8, 2020), No. 9353 (Pres. Sarno- Rapp. Scarcella – App. Quagli)*

di Roberto BONFANTI

**Abstract.** La Corte di Cassazione riconosce per la prima volta la rilevanza penale dell'inquinamento luminoso per il tramite degli artt. 6 e 30 della l. n. 394/1991. Il contributo si propone di illustrare il tema e di ripercorrere criticamente le argomentazioni svolte dalla Suprema Corte, vagliandone la tenuta alla luce di alcuni dei principi fondamentali in materia penale.

**Abstract.** For the first time, the Court of Cassation recognizes the criminal relevance of the light pollution applying articles 6 e 30 of the l. n. 394/1991. The paper aims to explain the topic and critically retrace the argumentations provided by the Supreme Court, verifying the respect of fundamental principles of criminal matter.

**Parole chiave:** inquinamento luminoso; legge quadro sulle aree protette.

**Key words:** Light pollution; the framework law on protected areas.



MASSIMA:

*“Non soltanto attraverso l'emissione di suoni di fortissima intensità, ma anche attraverso la proiezione verso l'alto, in plurime direzioni, di fasci di luci bianche e colorate, di pari intensità, può porsi in essere una condotta rientrante nella locuzione normativa di cui all'art. 6, co. 3, legge n. 394 del 1991 (“quant'altro possa incidere sulla morfologia del territorio, sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici e sulle finalità istitutive dell'area protetta”), integrante una violazione delle misure di salvaguardia previste per le aree protette regionali, con compiuta integrazione del reato di cui agli artt. 6 e 30 della citata legge.”*

**SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L'inquinamento luminoso: un inquadramento del problema – 2.1. Il quadro normativo – 2.2. Alcuni isolati precedenti giurisprudenziali – 3. La soluzione offerta dalla Cassazione in tema di inquinamento luminoso – 4. La fattispecie contestata – 4.1. Profili di frizione con i principi di tassatività e di prevedibilità – 4.2. Compatibilità della ricostruzione con il principio della riserva di legge – 5. Inquadramento alternativo per le ipotesi più gravi – 6. Considerazioni conclusive.**

## **1. Introduzione**

L'inquinamento luminoso è un fenomeno che sta acquisendo una sempre crescente attenzione nel mondo giuridico anche grazie agli studi scientifici che da tempo ormai ne dimostrano gli effetti negativi sull'ecosistema.

Nonostante il tema non sia stato disciplinato a livello legislativo statale, la sentenza in commento - relativa alle diffuse emissioni di suoni e di luci provenienti da un locale abusivamente adibito a discoteca all'aperto in un parco regionale toscano - ha comunque innovativamente riconosciuto la rilevanza penale dell'inquinamento luminoso, riconducendolo all'ambito applicativo degli artt. 6, co. 3 e 30 della “Legge quadro sulle aree protette” (l. 6 dicembre 1991, n. 394).

In particolare, ai fini che qui interessano, l'art. 30 della legge citata commina la sanzione dell'arresto e dell'ammenda per la violazione dell'art. 6, il cui co. 3 prevede che *“sono vietati fuori dei centri edificati di cui all'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e, per gravi motivi di salvaguardia ambientale, con provvedimento motivato, anche nei centri edificati, l'esecuzione di nuove costruzioni e la trasformazione di quelle esistenti, qualsiasi mutamento dell'utilizzazione dei terreni con destinazione diversa da quella agricola e quant'altro possa incidere sulla morfologia del territorio, sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici e sulle finalità istitutive dell'area protetta”*.



Si precisa sin d'ora che, sebbene la vicenda esaminata abbia ad oggetto sia le emissioni sonore sia le propagazioni luminose, il presente contributo concentrerà l'attenzione unicamente su queste ultime, atteso che la portata innovativa della sentenza in commento si apprezza proprio con riguardo a tale profilo. Tuttavia, prima di entrare nel merito della trattazione, è doveroso inquadrare preliminarmente il fenomeno del c.d. inquinamento luminoso, illustrando sommariamente gli approdi scientifici sul tema, nonché il quadro normativo ad esso relativo.

## 2. L'inquinamento luminoso: un inquadramento del problema

Il c.d. inquinamento luminoso è tradizionalmente definito come qualunque alterazione della quantità naturale di luce presente nell'ambiente, determinata da un'immissione luminosa di origine antropica<sup>1</sup>.

Come anticipato, negli ultimi anni, il fenomeno sta coagulando su di sé un crescente interesse da parte dei giuristi, stante soprattutto la diffusa presa di coscienza scientifica dei riflessi negativi che un'eccessiva propagazione di energia luminosa può determinare sull'ecosistema<sup>2</sup>: sono infatti stati pubblicati numerosi studi e rapporti<sup>3</sup> che testimoniano, in particolare, la dannosità dell'illuminazione artificiale per i cicli vitali e le abitudini di vita della flora e della fauna.

Specificamente, con riferimento ai vegetali, a titolo esemplificativo, alcune indagini scientifiche<sup>4</sup> hanno evidenziato che l'esposizione prolungata alla luce artificiale, in primo luogo, altera il regolare dispiegamento dei processi di fioritura e/o di fotosintesi e, in secondo luogo, determina un prolungamento del periodo vegetativo della pianta, ritardandone la caduta delle foglie.

---

<sup>1</sup> F. ARECCO, *Quando le stelle non si fanno guardare*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 11/2005, p. 971.

Plurime definizioni del concetto di inquinamento luminoso si rinvengono nelle legislazioni regionali, le quali sostanzialmente convergono – pur con alcune varianti o aggiunte – nel definire il fenomeno succitato come ogni forma di irradiazione di luce artificiale che si disperde al di fuori delle aree alle quali è funzionalmente dedicata e, in particolare, oltre il piano dell'orizzonte.

Per una breve disamina delle diverse definizioni fornite dalla legislazione regionale si veda P. DELL'ANNO, *Inquinamento luminoso: una nuova frontiera della tutela dell'ambiente e del paesaggio*, in *Riv. Giur. Ambiente*, fasc. 3-4, 2011.

<sup>2</sup> Per un'elencazione degli effetti dell'inquinamento luminoso – con annessi richiami scientifici – nei più svariati ambiti, non solo a livello ambientale, si veda F. ARECCO, *Quando le stelle non si fanno guardare*, cit. p. 971.

<sup>3</sup> Un'articolata e approfondita trattazione dei riflessi negativi dell'inquinamento luminoso sulla flora e sulla fauna si rinviene in G. CAMERINI, *Impatto dell'illuminazione artificiale sugli organismi viventi*, in *Biologia Ambientale*, n. 1, 2014.

<sup>4</sup> Tra gli studi condotti si ricordano L. MASSETTI, *Urban Forestry & Urban Greening Assessing the impact of street lighting on *Platanus x acerifolia* phenology*, in *Urban Forestry & Urban Greening*, Volume 34, 2018, p. 71-77; R. CASAGRANDE, P. GIULINI, *Illuminazione pubblica e verde urbano*, in *L'albero, l'uomo, la città*, 1983, Signum, Padova, p. 42-44.



Del pari, con riguardo al patrimonio faunistico, sempre in via esemplificativa, s'è sottolineata la negativa incidenza dell'illuminazione artificiale sui cicli biologici di molti animali.

In particolare, sotto un primo profilo, l'eccessiva emissione di energia luminosa rischia di trarre in inganno i volatili che, nelle loro migrazioni, si orientano guardando alla volta siderale o alla luna<sup>5</sup>. Peraltro, tale distorsione finisce a sua volta con l'alterare il naturale dispiegarsi dell'attività di predazione<sup>6</sup>.

Da un ulteriore punto di vista, s'è osservato che il c.d. inquinamento luminoso risulta pregiudizievole altresì per la vita e per la riproduzione delle tartarughe marine. Nello specifico, alcuni esperimenti<sup>7</sup>, da un lato, hanno appurato una tendenziale ritrosia delle testuggini a nidificare sulle spiagge illuminate e, dall'altro lato, hanno evidenziato il senso di disorientamento provocato nelle tartarughe dalle luci degli hotel costieri, al punto da indurre le stesse a lasciarsi morire sui litorali invece di far ritorno in mare aperto.

Alcuni studi etologici hanno infine ravvisato un'attenuazione della capacità di reazione difensiva delle falene ai propri predatori, ove colte in prossimità di luci artificiali<sup>8</sup>.

## 2.1. Il quadro normativo

Nonostante le comprovate evidenze scientifiche sopra illustrate, nell'ordinamento italiano, a differenza di altri Stati<sup>9</sup>, il fenomeno dell'inquinamento luminoso non è (ancora) assunto a specifico oggetto di una normativa nazionale<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> G. CAMERINI, *Impatto dell'illuminazione artificiale sugli organismi viventi*, cit., p. 77.

<sup>6</sup> Emblematico al riguardo il caso – riportato anche dalla Cassazione nella pronuncia in commento - di un falco pellegrino che aspettava appollaiato sul cordolo di una raffineria uno stormo di volatili tratti in inganno nella loro migrazione da un faro che illuminava il cortile dell'azienda.

La vicenda è riportata tra l'altro da P. BIANUCCI, *Vedere, guardare: dal microcosmo alle stelle, viaggio attraverso la luce*, Utet, Novara, 2015, p. 368.

<sup>7</sup> Si fa riferimento agli studi di E. B. WITHERINGTON, *Behavioral responses of nesting seaturtles to artificial lighting*, *Herpetologica*, 1992, citato da G. CAMERINI, *Impatto dell'illuminazione artificiale sugli organismi viventi*, cit., p. 75.

<sup>8</sup> Si richiama sul punto lo studio condotto da A. HAUSMANN, *Untersuchungen zum Massensterben von Nachtfaltern an Industriebeleuchtungen*, citato da A. ROMAN, *Gli effetti dell'inquinamento luminoso sulla fauna e sulla flora*, in [www.lightpollution.it](http://www.lightpollution.it)

<sup>9</sup> Per esempio, una legge nazionale in materia di inquinamento luminoso sé stata adottata in Francia con la *Arrêtédu 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses*, in [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

<sup>10</sup> Va rilevato che non sono mancati tentativi volti a fornire una regolamentazione nazionale alla materia. Già a partire dalla metà degli anni '90, si registrano infatti numerose proposte di legge relative al c.d. inquinamento luminoso, le quali tuttavia non hanno condotto alla compiuta adozione di un intervento legislativo sul tema. Per un'elencazione dei disegni di legge in materia si veda *Leggi contro l'inquinamento luminoso*, su [www.lightpollution.it](http://www.lightpollution.it).





A livello regionale invece il tema dell'inquinamento luminoso ha ricevuto attenzione<sup>11</sup> già a partire dal 1997. È infatti di quell'anno la prima legge sul tema, cioè la L.R. Veneto n. 22 del 27 giugno 1997, peraltro più recentemente sostituita dalla l. r. 7 agosto 2009, n. 17.

La Regione Veneto ha così assunto il pregevole ruolo di apripista verso successive regolamentazioni regionali della materia. Infatti, negli anni successivi, altre Regioni hanno percorso la medesima via, al punto che attualmente sono ben 15 le legislazioni regionali variamente regolanti il fenomeno del c.d. *light pollution*<sup>12</sup>.

Limitandosi ad uno sguardo d'insieme<sup>13</sup>, occorre evidenziare che almeno i primi interventi regionali sul punto perseguivano lo scopo precipuo di salvaguardare l'attività degli impianti astronomici contro i pregiudizi ad essa derivanti dalle eccessive fonti di luce dirette verso la volta celeste<sup>14</sup>.

Tale primaria necessità è stata ben presto affiancata e integrata da altre finalità, tra cui proprio quella di prevenire e limitare in via generale il c.d. inquinamento luminoso, quale fenomeno negativamente incidente sulla salvaguardia degli equilibri ecologici dell'ecosistema<sup>15</sup>.

Nelle più recenti leggi regionali si evidenzia peraltro una generale tendenza a inserire disposizioni sull'inquinamento luminoso entro la più ampia cornice normativa sulla riduzione e razionalizzazione dei consumi energetici<sup>16</sup>.

Quanto agli strumenti giuridici prescelti, i legislatori regionali hanno percorso strade differenziate.

In estrema sintesi, si può rilevare che alcune Regioni hanno individuato nei piani di settore – variamente congegnati–gli strumenti deputati a individuare misure organizzative, gestionali e

---

Non manca peraltro chi rileva come alcune disposizioni nazionali facciano riferimento in qualche modo alle propagazioni di luce. Si pensi, per esempio, all'art. 23 d. lgs. n. 285/1992 che, nel dettare alcuni divieti in punto di illuminazione, intende tutelare la sicurezza della circolazione stradale.

Si veda sul punto E. PELOSI, A. VERSOLATO, *Il contesto normativo in materia di disciplina regionale dell'inquinamento luminoso*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 2, 2006, p. 249.

<sup>11</sup> Per alcune considerazioni critiche circa il fondamento costituzionale della potestà legislativa regionale in questa materia si veda P. DELL'ANNO, *Inquinamento luminoso: una nuova frontiera della tutela dell'ambiente e del paesaggio*, cit., p. 373.

<sup>12</sup> Per una compiuta disamina storica della legislazione regionale sul tema si rinvia a *Leggi regionali sull'inquinamento luminoso*, in [http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/08/08\\_cap07\\_sch03.htm](http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/08/08_cap07_sch03.htm).

<sup>13</sup> Per un'articolata illustrazione delle legislazioni regionali in materia si veda E. PELOSI, A. VERSOLATO, *Il contesto normativo in materia di disciplina regionale dell'inquinamento luminoso*, cit., p. 249.

<sup>14</sup> Un'approfondita disamina circa l'incidenza dell'inquinamento luminoso sull'attività di osservazione astronomica si rinviene in P. CINZANO, *Inquinamento luminoso e protezione del cielo notturno*, Ist. Veneto di Scienze, Venezia, 1998.

<sup>15</sup> Una ricognizione degli obiettivi che hanno guidato la mano dei legislatori regionali si ritrova in P. DELL'ANNO, *Inquinamento luminoso: una nuova frontiera della tutela dell'ambiente e del paesaggio*, cit., p. 372.

<sup>16</sup> Un'illustrazione delle diverse finalità perseguite dagli interventi regionali variamente regolanti l'inquinamento luminoso si ritrova in E. PELOSI, A. VERSOLATO, *Il contesto normativo in materia di disciplina regionale dell'inquinamento luminoso*, cit., p. 249.



requisiti prestazionali degli impianti di illuminazione. Altre Regioni hanno invece inteso affidare il perseguimento delle sopra segnalate finalità ad atti normativi secondari (regolamenti regionali e comunali)<sup>17</sup>.

Analizzando, a titolo esemplificativo, la legislazione della Toscana - in quanto normativa ritenuta rilevante dalla Suprema Corte nella sentenza in commento - si possono agevolmente ritrovare le sommarie considerazioni sopra svolte.

La L.R. Toscana 24 febbraio 2005, n. 39, infatti, in coerenza con altri coevi interventi regionali, colloca la disciplina dell'inquinamento luminoso nell'ambito di un complessivo intervento normativo finalizzato al risparmio energetico<sup>18</sup> e affida la regolamentazione di dettaglio in prevalenza ai piani di settore. Più in particolare, con specifico riferimento alle aree protette, l'art. 34, co. 2 l. cit. ha demandato al Piano Ambientale ed Energetico Regionale (PAER) l'adozione di specifiche disposizioni in materia<sup>19</sup>, previa individuazione da parte della stessa legge regionale di misure minime di protezione dall'inquinamento luminoso<sup>20</sup>.

Peraltro, la L.R. Toscana n. 39/2005, ha rafforzato le prescrizioni in tema di propagazioni luminose comminando sanzioni amministrative pecuniarie per la loro inosservanza (v. art. 35, co. 8, l. cit.).

---

<sup>17</sup> P. DELL'ANNO, *Inquinamento luminoso: una nuova frontiera della tutela dell'ambiente e del paesaggio*, cit., p. 375.

<sup>18</sup> In particolare, la L.R. Toscana 24 febbraio 2005, n. 39, recante "Disposizioni in materia di energia", dedica appunto il Capo VI alle "Disposizioni per la tutela dell'inquinamento luminoso".

<sup>19</sup> In concreto, il PAER è stato istituito con L.R. Toscana 14/2007 e contiene una serie di prescrizioni tecniche finalizzate a limitare l'inquinamento luminoso. Nello specifico, nell'Allegato 1 al Piano si prevede: "La L.R. 39/2005 chiede ai Comuni di svolgere attività di programmazione e controllo sugli impianti di illuminazione pubblica e privata al fine di perseguire la progressiva minimizzazione dell'inquinamento luminoso. In tale attività i Comuni si conformano ai criteri tecnici indicati dal Piano regionale (vedi art. 8 della L.R. 39/2005). A tal riguardo, con il PAER e con il presente allegato vengono confermati i criteri tecnici già indicati dal precedente PIER 2008, in quanto ancora tecnicamente adeguati (...)

4. Limitare l'uso di proiettori ai casi di reale necessità, in ogni caso mantenendo l'orientazione del fascio luminoso verso il basso, in modo da non superare l'emissione massima di 5 cd/klm a 90° e 0 cd/klm a 100° e oltre. Nelle zone tutelate il limite è di 0 cd/klm a 90° e oltre.

5. Adottare sistemi automatici di controllo e riduzione del flusso luminoso nella misura del 50% (cinquanta per cento) del flusso totale dopo le ore 22,00 e dopo le ore 23,00 nel periodo di ora legale. Nelle aree private, residenziali, commerciali e industriali si prevede lo spegnimento programmato totale degli impianti dopo i suddetti orari, eventualmente integrato per ragioni di sicurezza o ulteriori situazioni da attestare con idonea relazione tecnica, dalla presenza di sensori di prossimità in grado di attivare temporaneamente gli impianti in caso di intrusione o per necessità di utilizzo".

<sup>20</sup> Nello specifico, l'art. 34 co. 2 della L.R. Toscana 24 febbraio 2005, n. 39 prevede che "La Regione, anche attraverso il PIER, prevede misure particolari di tutela degli equilibri ecologici nelle aree naturali protette di cui alla legge regionale 11 aprile 1995, n. 49 (Norme sui parchi, le riserve naturali e le aree protette di interesse locale)".



## 2.2. Alcuni isolati precedenti giurisprudenziali

Il fenomeno dell'inquinamento luminoso, almeno fino alla pronuncia in commento, non aveva ancora ricevuto grande attenzione a livello giurisprudenziale, sebbene non siano mancate isolate sentenze che hanno in vario modo lambito la materia.

Così, una sentenza della Cassazione civile<sup>21</sup> ha confermato la condanna al risarcimento del danno *ex art. 2043 c.c.* dell'ente comunale di gestione delle strade per aver realizzato un sistema di illuminazione che aveva alterato la fotosintesi delle piante site nei campi limitrofi, danneggiandone così i raccolti.

Tale pronuncia appare significativa nella parte in cui, muovendo dalle acquisizioni scientifiche sopra richiamate, riconosce la lesività delle emissioni luminose per i cicli biologici vegetali, tanto da ritenere integrati gli estremi di un danno ingiusto per il proprietario dei raccolti pregiudicati.

A livello penale, poi, pur non registrandosi interventi di legittimità in materia, si possono tuttavia individuare alcune sporadiche pronunce di merito sul tema, tra cui una pronuncia resa dal Tribunale di Frosinone<sup>22</sup> molto citata dalle associazioni sensibili al fenomeno dell'inquinamento luminoso.

La citata sentenza merita menzione in quanto ha riconosciuto la responsabilità penale per omissione di atti d'ufficio *ex art. 328 c.p.* in capo a un pubblico ufficiale, reo di non aver rimosso un impianto di illuminazione comunale che si poneva in contrasto con le prescrizioni regionali sulla prevenzione dell'inquinamento luminoso<sup>23</sup>.

Tuttavia, sebbene la citata sentenza lambisca il tema dell'inquinamento luminoso, essa non sembra comunque fornire una risposta generale al fenomeno, posto che la soluzione prescelta presuppone la ricorrenza di alcune ristrette condizioni. Nello specifico, trattandosi di delitto contro la P.A., occorre anzitutto che il soggetto attivo sia un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio e, in secondo luogo, dev'essere precisamente individuato uno specifico atto che il P.U. ha ommesso di compiere<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Cass. Civ., Sez. III, 08.02.2008 (Ud. 30/11/2007), n. 3130, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).

<sup>22</sup> Sentenza resa dal Tribunale di Frosinone, dep. in data 17.11.2011, pubblicata su [www.cielobuio.org](http://www.cielobuio.org).

<sup>23</sup> Più nello specifico, si contestava al responsabile dell'ufficio comunale il delitto di cui all'art. 328, secondo comma, c.p. per non aver tempestivamente dato seguito all'istanza con cui un cittadino richiedeva la rimozione di un impianto luminoso installato e mantenuto dall'ente comunale in contrasto con i criteri imposti dalla L.R. Lazio n. 23 del 13 aprile 2000 (recante "Norme per la riduzione e per la prevenzione dell'inquinamento luminoso").

<sup>24</sup> Sotto questo profilo, infatti, nel caso oggetto della pronuncia del Tribunale di Frosinone, la condanna del pubblico ufficiale è stata fondata sul fatto che quest'ultimo, pur tenuto a rimuovere le fonti di illuminazioni contrarie alle prescrizioni regionali, è ciononostante rimasto inerte a fronte delle reiterate istanze presentate dai privati interessati.



### 3. La soluzione offerta dalla Cassazione in tema di inquinamento luminoso

Inquadrate preliminarmente il tema del c.d. inquinamento luminoso, si può ora illustrare la soluzione fornita dalla Suprema Corte per reprimere penalmente il fenomeno, salvo poi evidenziare – nei successivi paragrafi – alcuni aspetti meritevoli di alcune precisazioni.

Come anticipato (v. *supra*, par. 1), la vicenda su cui si pronuncia la Cassazione si riferisce al gestore di un locale - formalmente adibito a bar/ristorante, ma di fatto destinato a discoteca all'aperto - sito in un'area protetta dal quale si sprigionavano intense emissioni sonore e luminose.

Ad avviso delle Corti territoriali, posto che le predette propagazioni avevano determinato un nocimento all'equilibrio ecologico del parco, la condotta dell'imputato configurava una violazione delle misure di salvaguardia imposte alle aree protette regionali e punita come fattispecie contravvenzionale dal combinato disposto degli art. 6, co. 3, e 30, co. 1, della l. 394/1991.

Contro la sentenza d'Appello ha così proposto ricorso l'imputato che – senza concentrarsi specificamente sulle emissioni luminose, posto che l'intero giudizio di merito aveva riguardato le propagazioni sonore – ha censurato tale pronuncia per aver desunto il nocimento al patrimonio faunistico del parco e al correlativo equilibrio ecologico unicamente da valutazioni personali degli operanti, senza acquisire alcun riscontro tecnico-scientifico a supporto delle dichiarazioni rese dagli agenti intervenuti.

La Corte di Cassazione, tuttavia, ritenendo tali doglianze manifestamente infondate, dichiara l'inammissibilità del ricorso. In particolare, applicando i principi enunciati da un recente precedente<sup>25</sup>, i Giudici di legittimità ritengono immune da censure le motivazioni della sentenza d'Appello circa l'offensività della condotta dell'imputato per l'ambiente circostante.

Senonché, la Suprema Corte, respinte con argomentazioni “tombali” le doglianze del ricorrente esclusivamente dedicate al profilo delle emissioni sonore<sup>26</sup>, coglie tuttavia l'occasione per celebrare il battesimo del c.d. inquinamento luminoso nella giurisprudenza penale di legittimità.

In particolare, la Cassazione, con un'osservazione che appare *ad colorandum* (posto che le precedenti argomentazioni erano già in sé sufficienti a sostenere la reiezione del ricorso), osserva che l'offensività della condotta dell'imputato non si apprezza unicamente sul versante delle

---

<sup>25</sup> Si fa riferimento a Cass., Sez. III, n. 38945 del 29.05.2019, pubblicata su [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it), riguardante un caso pressoché analogo e peraltro relativo al medesimo parco naturale.

<sup>26</sup> A ben vedere, la sentenza in commento, contestando all'imputato la condotta consistente nelle emissioni luminose nell'ambito di un processo complessivamente incentrato sulle fonti sonore pone profili di criticità in relazione al principio di correlazione tra accusa e sentenza (il punto verrà ripreso nel prosieguo, v. *infra*, par. 6).



emissioni sonore ad alto volume provenienti dal locale, ma altresì con riferimento alla propagazione di intensi fasci di luce dallo stesso originati.

Rilevano infatti i Giudici di legittimità che *“l'emissione di fonti luminose di tale intensità, documentate dalle riprese audiovisive da parte degli agenti accertatori, fosse idonea ad incidere tanto sulla morfologia del territorio quanto sugli equilibri ecologici dello stesso, provocando quello che viene definito tecnicamente “inquinamento luminoso”*.

A conferma di tale conclusione, innanzitutto, la Suprema Corte - dopo aver premesso che *“molteplici sono gli studi ed i rapporti che documentano gli effetti della luce artificiale sull'ambiente e comprendono l'alterazione delle abitudini di vita e di caccia degli animali, disturbi alla riproduzione ed alle migrazioni, alterazioni dei ritmi circadiani, alterazioni ai processi fotosintetici delle piante e al fotoperiodismo, e per l'uomo, abbagliamento, miopia e alterazioni ormonali in grado di diminuire le difese contro i tumori”* – riporta a titolo esemplificativo le numerose sperimentazioni scientifiche (su cui v. *supra*, par.2) comprovanti i negativi riflessi dell'inquinamento luminoso sulla flora e sulla fauna.

In secondo luogo, a ulteriore corredo delle proprie argomentazioni, la Cassazione, richiamando una disposizione dell'Ente Parco che vieta le emissioni luminose disturbanti (punto 5 della motivazione) e riportando la L.R. Toscana 24 febbraio 2005, n. 39 (su cui v. *supra*, par. 2.1), sottolinea la crescente rilevanza che il tema dell'inquinamento luminoso sta acquisendo negli ultimi anni.

Muovendo da tali premesse, in conclusione, la Suprema Corte ritiene che il fatto ascritto all'imputato possa essere ricondotto all'ambito applicativo del reato contravvenzionale di inosservanza delle misure di salvaguardia per il tramite dell'ampia formula finale contenuta nell'art. 6, co. 3, l. 394/1991 che vieta, oltre ad alcuni interventi specificamente indicati, anche *“quant'altro possa incidere sulla morfologia del territorio, sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici e sulle finalità istitutive dell'area protetta”*.

Tanto chiarito in via descrittiva, prima di esaminare compiutamente la soluzione offerta dalla Cassazione, occorre muovere da una compiuta illustrazione della fattispecie contestata all'imputato nel caso in esame.

#### **4. La fattispecie contestata**

Come appena evidenziato, la Corte di Cassazione attribuisce rilevanza penale al c.d. inquinamento luminoso riconducendolo agli artt. 6, co. 3 e 30, co. 1, l. n. 394/1991 (“Legge quadro sulle aree protette”).



Specificamente, l'art. 30, co. 1, l. n. 394/1991 prevede che *“Chiunque viola le disposizioni di cui agli articoli 6 e 13 è punito con l'arresto fino a dodici mesi e con l'ammenda da lire duecentomila a lire cinquanta milioni. Chiunque viola le disposizioni di cui agli articoli 11, comma 3, e 19, comma 3, è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda da lire duecentomila a lire venticinque milioni. Le pene sono raddoppiate in caso di recidiva”*.

La disposizione, dunque, è meramente sanzionatoria, limitandosi ad individuare la pena da irrogare per la violazione di altre previsioni contenute nella medesima legge e rinviando pertanto ad esse per la compiuta delimitazione del precetto.

Così, dal combinato disposto dell'art. 30 l. 394/1991 con le disposizioni da questo richiamate, emerge un sistema di tutela ad ampio spettro che mira a garantire per quanto possibile la salvaguardia delle aree protette in tutte le fasi che precedono e seguono l'istituzione dei parchi. Infatti, la disposizione in questione non si limita a punire la violazione delle disposizioni adottate successivamente alla formale creazione del parco, ma incrimina anche l'inosservanza delle misure di salvaguardia di cui all'art. 6 l. n. 394/1991, cioè di quelle misure adottate in una fase precedente l'istituzione dell'area al fine di salvaguardarne l'assetto esistente, dal punto di vista urbanistico, funzionale e anche estetico<sup>27</sup>.

Venendo specificamente ad esaminare l'art. 6 l. 394/1991 che, combinandosi con l'art. 30 della medesima legge, dà corpo al reato contestato al ricorrente, occorre evidenziare come la disposizione

- dopo aver previsto, al co. 1, che *“in caso di necessità ed urgenza il Ministro dell'ambiente e le regioni, secondo le rispettive competenze, possono individuare aree da proteggere ai sensi della presente legge ed adottare su di esse misure di salvaguardia”* – stabilisca al co. 3 che *“sono vietati fuori dei centri edificati di cui all'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, e, per gravi motivi di salvaguardia ambientale, con provvedimento motivato, anche nei centri edificati, l'esecuzione di nuove costruzioni e la trasformazione di quelle esistenti, qualsiasi mutamento dell'utilizzazione dei*

---

<sup>27</sup> Specificamente, l'art. 30 prevede quattro gruppi di contravvenzioni, volte rispettivamente a punire il mancato rispetto delle misure di salvaguardia (art. 6), la realizzazione di interventi in assenza di preventivo nulla-osta dell'Ente Parco (art. 13), lo svolgimento di attività o l'esecuzione di opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati (art. 11 co. 3) e il compimento di attività vietate in aree marine protette (art. 19).

Il legislatore dunque, comminando una sanzione penale per ogni violazione commessa sia prima dell'istituzione dell'ente parco in presenza di misure di salvaguardia, sia dalla formale creazione di questo fino all'adozione del relativo regolamento, appresta una protezione completa delle diverse fasi che caratterizzano la formazione dell'area protetta.

Sul punto si veda C. MINIOTTI, *La legge quadro sulle aree protette ed il sistema sanzionatorio in materia di protezione dell'ambiente e della natura*, in *Diritto e giurisprudenza agraria*, 1993, fasc. 5 (maggio), pt. 1, p. 271-275. Nello stesso senso si veda F. NOVARESE, *La tutela del parco e la protezione dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Edilizia*, fasc. 5, 2003, p. 216.

Per considerazioni critiche sulla disposizione in esame si veda F. NOVARESE, *Profili penalistici della legge sulle aree protette*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, fasc. 1, 1992, p. 9. In particolare l'Autore, oltre a rilevare la vaghezza di alcune formule (su cui v. *infra*), contesta la previsione di un'identica comminatoria di sanzione penale per un'elencazione eterogenea di condotte, alcune di danno, altre di pericolo presunto o concreto, con i conseguenti dubbi di compatibilità della disposizione con i principi di offensività, ragionevolezza e proporzionalità della pena



*terreni con destinazione diversa da quella agricola e quant'altro possa incidere sulla morfologia del territorio, sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici e sulle finalità istitutive dell'area protetta”.*

Un primo interrogativo che si pone agli interpreti attiene alla natura del reato cui fa riferimento l'ampia formula finale contenuta nella predetta disposizione, riferita a *“quant'altro possa incidere sulla morfologia del territorio, sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici e sulle finalità istitutive dell'area protetta”.*

Il ricorrente, nel censurare la mancata dimostrazione dell'offensività della condotta per gli equilibri ecologici del parco, muove dal presupposto della natura di pericolo concreto del reato in questione.

Per la verità, lo stesso ricorrente paventa anche l'eventualità che la fattispecie possa essere ricostruita in termini di pericolo presunto, pur ritenendo necessario accertare anche in questo caso una concreta offensività della condotta<sup>28</sup>.

La Corte di Cassazione non prende espressamente posizione sul punto, ma si limita a rilevare che *“la sentenza impugnata... attesta di come le condotte oggetto d'imputazione, accertate nelle conformi decisioni di primo e secondo grado, fossero oggettivamente lesive dell'equilibrio ecologico e idonee ad integrare il pericolo concreto di un danno all'ecosistema”.*

A ben vedere, il passaggio della sentenza di merito, così come richiamato dalla Cassazione, lascia intatti i dubbi interpretativi circa la natura del reato contestato al ricorrente. Se infatti da un lato la pronuncia si riferisce alla necessità di provare il pericolo concreto di un pregiudizio all'ecosistema, dall'altro lato essa fa riferimento al concetto di oggettiva lesività che pare maggiormente attagliarsi ad una ricostruzione della fattispecie in termini di danno.

Volendo allora provare ad abbozzare una soluzione alla questione, si può evidenziare che il tenore letterale della disposizione sembrerebbe deporre per una ricostruzione della fattispecie *de qua* in termini di pericolo concreto. L'espressione *“possa incidere”* sembra infatti presupporre la necessità di dimostrare in concreto l'idoneità offensiva della condotta per gli elementi indicati dalla disposizione, rifuggendo da aprioristiche contestazioni fondate unicamente su generiche considerazioni circa i possibili riflessi negativi che l'inquinamento luminoso può comportare sulla flora e sulla fauna.

---

<sup>28</sup> Il ricorso *in parte qua* sembrerebbe richiamarsi a quell'orientamento giurisprudenziale che, in ossequio al principio di offensività in concreto, pretende che il giudice accerti una seppur minima offensività della condotta anche nelle fattispecie di pericolo presunto. Per un'ampia disamina sul tema si veda L. RAMACCI, *I reati ambientali ed il principio di offensività*, in *Giurisprudenza di merito*, fasc. 4 e 5, 2003, p. 1079.



Del resto, un'interpretazione siffatta, nella parte in cui valorizza il principio di offensività, potrebbe apprezzarsi nella parte in cui consente di contenere l'eccessiva indeterminatezza della disposizione (su cui v. *infra*, par. 4.1).

#### 4.1. Profili di frizione con i principi di tassatività e prevedibilità.

Il profilo certamente più critico del reato in esame è la sua estrema ampiezza e indeterminatezza.

Sotto questo profilo, come noto, la dottrina penalistica ha individuato, come corollari indefettibili del principio di legalità, le esigenze di tassatività, precisione e determinatezza della fattispecie<sup>29</sup>, nonché – anche per impulso della giurisprudenza convenzionale<sup>30</sup> – il canone della prevedibilità.

Si tratta di principi che, nell'imporre una formulazione precisa del precetto penale e della relativa sanzione, si ispirano ad un'identica *ratio* di garanzia, cioè quella di salvaguardare la libertà di autodeterminazione del singolo nelle sue libere scelte d'azione, scongiurando il rischio che lo stesso possa essere colto da imputazioni penali “a sorpresa” e ponendolo così al riparo da arbitri da parte del potere giudiziario ed esecutivo.

Applicando queste coordinate all'art. 6, co. 3, l. 394/1991, emerge in modo evidente - come osservato da numerosi autori<sup>31</sup> - che la fattispecie richiamata, nella parte in cui fa riferimento a “*quant'altro possa incidere sulla morfologia del territorio, sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici e sulle finalità istitutive dell'area protetta*”, appare vaga e indeterminata.

Più in particolare, un significativo ampliamento dell'ambito applicativo della fattispecie è determinato anzitutto dall'impiego di nozioni molto generiche quali “morfologia del territorio”, “equilibri ecologici” e “finalità del territorio”, nonché dall'utilizzo del verbo “incidere”, in luogo del più “offensivo” concetto di “pregiudicare” che sembra letteralmente ricomprendere qualsivoglia “incisione”, nel senso di “qualsiasi modifica”, delle matrici ambientali.

---

<sup>29</sup> Per una distinzione tra detti principi si veda D. PULITANÒ, *Diritto Penale*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 168 e ss.

<sup>30</sup> Sebbene il principio fosse già implicitamente ricavabile dal sistema italiano - specie a fronte degli approdi cui era pervenuta la Corte costituzionale sul principio di colpevolezza (v. Corte cost. n. 368/1988 e n. 1085/1988 in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)) - una sua chiara ed esplicita enunciazione si rinviene nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che lo riconduce all'art. 7 CEDU (v. *ex plurimis*, C. eur. dir. uomo, sez. IV, sent. 14 aprile 2015, Contrada c. Italia). Per un'ampia disamina sulla declinazione convenzionale del principio di prevedibilità, si veda G. NUARA, *Il giudice e Strasburgo*, in [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com), p. 9 e ss.

<sup>31</sup> C. MINIOTTI, *La legge quadro sulle aree protette ed il sistema sanzionatorio in materia di protezione dell'ambiente e della natura*, cit., p. 272; F. NOVARESE, *La tutela del parco e la protezione dell'ambiente*, cit., p. 211; A. MADEO, *Reati contro l'ambiente e il territorio*, in F. PALAZZO, C. E. PALIERO, *Trattato teorico pratico di diritto penale*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 641





Inoltre, maggiori perplessità suscita senz'altro l'impiego della formula "quant'altro" talmente ampia da ricomprendere qualsiasi tipo di operazione, attività o condotta.

Si tratta di una tecnica legislativa infelice costruita, in un certo senso, secondo una logica simile<sup>32</sup> alle c.d. fattispecie ad analogia esplicita<sup>33</sup>. Come noto, simili disposizioni, nella parte in cui contengono clausole che aprono ad estensioni analogiche legislativamente autorizzate, sono state salvate dalla Corte costituzionale<sup>34</sup> a condizione che esse si pongano a conclusione di elencazioni esemplificative omogenee dalle quali sia possibile trarre elementi comuni che consentano una più puntuale integrazione del precetto.

Resta allora da chiedersi se tale presupposto sia soddisfatto nel caso in esame.

Ora, secondo una prima possibile lettura che interpreta la clausola finale in combinato disposto con la prima parte della norma, le condizioni richieste dalla giurisprudenza sarebbero rispettate. Secondo questa prospettazione, infatti, l'ampia formula finale si pone a conclusione di un'elencazione di condotte (esecuzione di nuove costruzioni, trasformazione di quelle esistenti e qualsiasi mutamento dell'utilizzazione dei terreni con destinazione diversa da quella agricola) tra loro omogenee e il cui elemento comune sarebbe rappresentato dalla connotazione edilizia delle attività vietate.

In tal guisa, allora, la norma di chiusura qui in discussione, lungi dal consentire un'indiscriminata applicazione della fattispecie ad ipotesi del tutto eterogenee, si limita a vietare, in via residuale, gli interventi edilizi diversi da quelli enumerati nella prima parte purché questi possano comunque incidere sulla morfologia del territorio o sugli equilibri ecologici del parco.

È in questa chiave che si comprende quell'orientamento dottrinale<sup>35</sup> che, animato proprio dall'intento di evitare un'indiscriminata estensione dei comportamenti penalmente sanzionati incompatibile con i principi costituzionali di determinatezza e tassatività, ha ravvisato nella predetta formula aperta una norma di chiusura che si limita a fornire un "criterio interpretativo" dei divieti espressamente indicati nella prima parte dello stesso comma.

Seguendo tale lettura, allora, non potrebbe condividersi la soluzione fornita dalla Suprema Corte nella pronuncia in commento, atteso che la condotta ascritta all'imputato nel procedimento di

---

<sup>32</sup> Non è propriamente una fattispecie ad analogia esplicita, posto che esse in genere contengono riferimenti – inesistenti in questa ipotesi - a "casi simili" o "analoghi".

<sup>33</sup> Si tratta di una categoria controversa cui fa riferimento, *ex plurimis*, G. MARINUCCI, E. DOLCINI, *Manuale di diritto penale, Parte generale*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 82.

<sup>34</sup> Si veda ad esempio Corte costituzionale n. 120/1983, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org). Per un'applicazione più recente del principio si veda Corte costituzionale n. 327/2008, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>35</sup> C. MINIOTTI, *La legge quadro sulle aree protette ed il sistema sanzionatorio in materia di protezione dell'ambiente e della natura*, cit., p. 272.



merito, non potendosi tecnicamente qualificare alla stregua di un intervento edilizio, non potrebbe considerarsi tipica rispetto alla fattispecie contestata.

Senonché, tale orientamento, pur avendo l'indiscutibile pregio di delimitare l'ambito applicativo della fattispecie in esame, sembra tuttavia non considerare alcuni aspetti che portano viceversa a ritenere preferibile il più estensivo approccio contrario.

Occorre infatti evidenziare che la tesi per cui l'art. 6, co. 3, l. cit. si riferisce unicamente ad attività *lato sensu* edilizie sembra smentita dall'ampio richiamo alle "finalità istitutive dell'area protetta" (che non attengono solo al profilo urbanistico, ma abbracciano una complessiva salvaguardia dell'ambiente naturale), nonché soprattutto dal riferimento agli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici che paiono andare ben oltre alle mere attività di trasformazione edilizia del territorio.

In secondo luogo, la più rigorosa interpretazione sopra propugnata pare smentita dalla considerazione delle finalità perseguite dalla l. 394/1991.

Più precisamente, il predetto intervento normativo intende apprestare una speciale tutela alle aree protette, al fine di garantirne la conservazione sia sotto il profilo della loro integrità, sia sul versante della tutela della flora e della fauna in esse vivente, sia infine sotto il profilo estetico<sup>36</sup>.

A tal fine, allora, come già segnalato, la legge citata vieta qualsiasi attività che possa minare la conservazione del parco in ogni fase che precede e segue la formale istituzione dello stesso.

Tuttavia, mentre la tutela del parco precedente al suo formale riconoscimento è rimessa all'ampia formula di cui all'art. 6 l. cit., il testo normativo enumera analiticamente all'art. 11, co. 3, l. cit.<sup>37</sup> le attività vietate dopo l'istituzione dell'area protetta, ricomprendendovi uno svariato numero di condotte non limitate alle operazioni *lato sensu* edilizie.

---

<sup>36</sup> A. CROSETTI, *Aree naturali protette*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 2008.

Si veda sul punto anche Corte costituzionale n. 142/1972 in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), per cui la formazione dei parchi "vuole soddisfare l'interesse di conservare integro, preservandolo dal pericolo di alterazione o manomissione, un insieme paesistico dotato di una sua organicità e caratterizzato da valori estetici, scientifici, ecologici di raro pregio".

<sup>37</sup> Art. 11, co. 3, l. 394/1991: "Salvo quanto previsto dal comma 5, nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat. In particolare sono vietati: a) la cattura, l'uccisione, il danneggiamento, il disturbo delle specie animali; la raccolta e il danneggiamento delle specie vegetali, salvo nei territori in cui sono consentite le attività agro-silvo-pastorali, nonché l'introduzione di specie estranee, vegetali o animali, che possano alterare l'equilibrio naturale; b) l'apertura e l'esercizio di cave, di miniere e di discariche, nonché l'asportazione di minerali; c) la modificazione del regime delle acque; d) lo svolgimento di attività pubblicitarie al di fuori dei centri urbani, non autorizzate dall'Ente parco; e) l'introduzione e l'impiego di qualsiasi mezzo di distruzione o di alterazione dei cicli biogeochimici; f) l'introduzione, da parte di privati, di armi, esplosivi e qualsiasi mezzo distruttivo o di cattura, se non autorizzati; g) l'uso di fuochi all'aperto; h) il sorvolo di velivoli non autorizzato, salvo quanto definito dalle leggi sulla disciplina del volo".



Il confronto tra le due disposizioni citate aiuta l'interprete a far luce sulla corretta interpretazione della fattispecie in discussione: non appare infatti coerente con le finalità di ampia tutela sottese alla l. 394/1991 ritenere che l'art. 6, co. 3, relativo alle misure di salvaguardia volte a garantire la conservazione del parco prima della sua formale istituzione, si limiti a punire unicamente gli interventi edilizi vietati in controtendenza rispetto all'art. 11, co. 3 che, con riguardo ad un'area naturale già istituita, contempla un numero notevolmente più ampio ed eterogeneo di condotte vietate.

Anzi, una simile soluzione appare incoerente con l'impianto sanzionatorio delineato dall'art. 30 l. cit. che commina una sanzione più grave per le condotte antecedenti alla formale creazione del parco perché – ad avviso della dottrina più attenta<sup>38</sup> – appare ragionevole prevedere una pena più severa per violazioni che potrebbero compromettere sin dall'inizio la nascita dell'area protetta rispetto all'inosservanza di divieti intervenuti quando il parco è stato già istituito ed esistono organi e strutture per la sua gestione.

Sconfessato allora il più rigoroso orientamento di cui sopra, non resta che sposare quell'impostazione<sup>39</sup> che interpreta la formula surrichiamata come una sorta di “valvola di sicurezza” onnicomprensiva e di chiusura, idonea a ricomprendere non solo le attività di trasformazione edilizia, ma tutte le condotte non specificamente tipizzate dal legislatore idonee ad incidere sugli equilibri del parco, con tutti i già segnalati profili di frizione con i principi di determinatezza, prevedibilità e tassatività del precetto penale.

Tanto premesso in termini generali, resta da chiedersi se la formula finale contenuta nell'art. 6, co. 3, l. 394/1991 sia di tale ampiezza da potervi ricomprendere – come ritenuto nella sentenza in commento - anche le intense propagazioni luminose in qualche modo “inquinanti”.

Muovendo dal mero dato cronologico, potrebbe sostenersi che l'intenzione del legislatore storico non era quella di delineare una specifica disposizione riferita anche al fenomeno del c.d. inquinamento luminoso, posto che l'intervento legislativo si colloca in un'epoca in cui non avevano ancora ricevuto grande considerazione gli effetti negativi del c.d. *light pollution*<sup>40</sup>.

Da un punto di vista meramente letterale, invece, l'ampia formula contenuta nell'art. 6, co. 3, l. cit. pare prestarsi ad una simile interpretazione. La condotta dell'imputato infatti, ad avviso della Suprema Corte, integra la fattispecie *de qua* poiché l'emissione di luci di elevata intensità era “*idonea ad incidere tanto sulla morfologia del territorio quanto sugli equilibri ecologici dello stesso*”.

---

<sup>38</sup> F. NOVARESE, *La tutela del parco e la protezione dell'ambiente*, cit., p. 216.

<sup>39</sup> F. NOVARESE, *La tutela del parco e la protezione dell'ambiente*, cit., p. 211.

<sup>40</sup> Del resto, come sopra illustrato, la prima legge regionale sul tema è stata adottata dal Veneto solo 6 anni dopo.

Peraltro, anche i principali studi sul tema cui sopra s'è fatto cenno (studi Witherington e Hausmann) si collocano in anni successivi all'entrata in vigore della legge.



Con riguardo agli equilibri ecologici, la soluzione della Corte appare astrattamente corretta, in quanto, come già illustrato (v. *supra*, par. 2), la scienza da tempo evidenzia i riflessi negativi che il c.d. inquinamento luminoso determina sull'attività e sui cicli vitali della flora e della fauna.

Quanto invece alla morfologia del territorio- che letteralmente rimanda alla “forma” del paesaggio<sup>41</sup> - occorre evidenziare che la sua alterazione è frequentemente richiamata dalla giurisprudenza per individuare gli interventi edilizi la cui realizzazione è subordinata all'ottenimento del permesso di costruire<sup>42</sup>.

Seguendo questa interpretazione, un'alterazione della morfologia del territorio si avrebbe solo in presenza di trasformazioni sostanziali dell'ambiente - in continuità con la prima parte dell'art. 6, co. 3, l. 394/1991 – e, in tal guisa, le propagazioni luminose sarebbero escluse dall'ambito applicativo della fattispecie in esame.

Va tuttavia segnalato che una nozione più lata di morfologia del territorio si rinviene nella giurisprudenza costituzionale per cui “*il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo*”<sup>43</sup>. Se si sposa tale ampia nozione, allora, le intense emissioni luminose provenienti nottetempo da un locale sito in area protetta potrebbero incidere sulla morfologia del territorio, sotto tale profilo estetico<sup>44</sup>.

Se così è, allora, l'art. 6 l. 394/1991, nella parte in cui intende salvaguardare l'area protetta ancor prima della sua formale istituzione, concorre con le altre previsioni della legge quadro a garantire una tutela privilegiata del bene ambiente (*rectius*, del particolare ambiente rappresentato dalle aree protette), nelle sue diverse componenti sopra esaminate.

Alla luce di tali considerazioni, in definitiva, la fattispecie, seppure non congegnata dal legislatore storico per reprimere le condotte di inquinamento luminoso, ha una portata così ampia e indeterminata da prestarsi ad essere invocata per reprimere anche tale fenomeno.

Permangono comunque i dubbi di legittimità costituzionale di una disposizione che, nella sua ampiezza, finisce in definitiva con il rimettere l'enucleazione delle condotte vietate alla

---

<sup>41</sup> Da formato da morfo-, (*μορφή* cioè "forma") e da -logia (*λογία* ossia "studio, trattazione").

<sup>42</sup> V. *ex plurimis*. Cass. Pen., Sez. III, 21/10/2014, n. 48990; Cass. Pen., Sez. III, 11/02/2014, n. 13845, in [Ius Explorer](#). Si afferma in particolare che “*sono subordinati al preventivo rilascio del permesso di costruire non soltanto gli interventi edilizi in senso stretto, ma anche gli interventi che comportano la trasformazione in via permanente del suolo, per cui il rilascio del permesso di costruire è necessario allorché la morfologia del territorio venga alterata in conseguenza di opere di scavo, sbancamenti, livellamenti finalizzati ad usi diversi da quelli agricoli, ivi compresi quelli turistici o sportivi*”.

<sup>43</sup> Si veda Corte costituzionale, sent. n. 367/2007, in [www.giurcost.org](#).

<sup>44</sup> Del resto, tale più lata nozione sembrerebbe suggerita dall'utilizzo del verbo “incidere”, in luogo del più specifico “alterare” cui fa invece riferimento la giurisprudenza sopra richiamata in materia edilizia.



discrezionalità (o arbitrio?) del giudice e ciò con buona pace delle esigenze di determinatezza, tassatività e precisione del precetto penale.

*De iure condito*, tuttavia, al fine di scongiurare un'illimitata applicazione della fattispecie, potrebbe valorizzarsi quell'orientamento dottrinale<sup>45</sup> che suggerisce un'esegesi in qualche modo restrittiva, attenta al bene protetto, che rifugga da applicazioni aprioristicamente fondate sull'astratta potenzialità offensiva delle condotte contestate.

A tal fine, le alternative percorribili dall'interprete potrebbero essere le seguenti.

Innanzitutto, come già sopra evidenziato (v. *supra*, par. 4), si potrebbe interpretare la fattispecie in termini di pericolo concreto, subordinando la punibilità dell'agente all'accertamento casistico dell'idoneità offensiva della condotta per l'integrità dell'area protetta.

Tale concreta valutazione potrebbe essere desunta in particolare da una serie di dati, quali, a titolo d'esempio, la riscontrata intensità delle emissioni luminose in rapporto ai livelli ritenuti dalla scienza come idonei a cagionare danni all'ambiente circostante, la presenza nel parco di specie animali o vegetali suscettibili di subire un pregiudizio dalle fonti di luce o la particolare localizzazione dei locali all'interno dell'area (si trova all'ingresso del parco o in una zona isolata entro una fitta e rigogliosa boscaglia popolata da diverse specie?).

È evidente che la considerazione del profilo estetico sottende ancor di più il rischio di una potenziale estensione indiscriminata della fattispecie. Anche sotto questo profilo, tuttavia, occorre valutare la concreta incidenza che l'intervento antropico ha sul paesaggio circostante: un conto, infatti, è una luce che si propaga entro un minimo raggio e che magari sia oscurata dalla fitta vegetazione, altro conto è un'illuminazione intensa visibile anche a notevole distanza e in grado magari di offuscare anche l'apprezzamento della volta celeste nella sua meravigliosa sinergia con l'ambiente circostante.

In via alternativa, anche a voler ricostruire la fattispecie in termini di pericolo presunto, seguendo la via tracciata da più recenti orientamenti dottrinali<sup>46</sup> e giurisprudenziali<sup>47</sup> con riguardo a tali tipi di reato, l'interprete non può comunque esimersi dall'escludere la punibilità in tutti i casi in cui non sia in concreto ravvisabile un *minimum* di offensività in concreto.

---

<sup>45</sup> F. NOVARESE, *La tutela del parco e la protezione dell'ambiente*, cit., p. 211.

<sup>46</sup> C. FIORE, Il principio di offensività, in *Indice Penale*, 1994, p. 280. V. anche L. RAMACCI, *I reati ambientali ed il principio di offensività*, cit., p. 1081 in *Giurisprudenza di merito*, fasc. 4 e 5, 2003, p. 1091 e ss.

<sup>47</sup> V., *ex plurimis*, Cass., Sez. Un., 10/07/2008, n. 28605, in *Ius explorer*. V. anche Corte cost. n. 62/1986 in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).



In definitiva, dunque, volendo trarre le finali del ragionamento, l'intento di salvaguardare l'integrità materiale ed estetica dell'area protetta dev'essere valorizzata sotto due distinte e divergenti angolazioni.

Sotto un primo profilo, tale finalità aiuta l'interprete a far luce sulla corretta esegesi della disposizione delineandone l'area di tipicità. Così, da questo punto di vista, secondo l'orientamento preferibile, la portata del divieto non è limitata agli interventi edilizi, ma, nell'ottica di apprestare la più ampia tutela possibile all'area protetta, si estende a qualsiasi attività pregiudizievole per i valori del parco e ciò con il rischio di un'illimitata estensione applicativa della disposizione in esame.

È proprio al fine di scongiurare tale inaccettabile risultato che viene nuovamente in rilievo la finalità di tutela sottesa alla legge quadro quale argine contro applicazioni giurisprudenziali della fattispecie disancorate dall'accertamento dell'offensività in concreto della condotta.

Più in particolare, come sopra segnalato, tale risultato per così dire "restrittivo" può essere raggiunto innanzitutto interpretando la disposizione incriminatrice in termini di pericolo concreto, imponendo così al giudice di accertare di volta in volta la concreta offensività della condotta per l'integrità materiale ed estetica dell'area. In questi termini, allora, in caso di mancato accertamento del pericolo, essendo questo un elemento costitutivo della fattispecie, la condotta inoffensiva non potrebbe considerarsi tipica rispetto all'ipotesi contravvenzionale di cui agli artt. 6 e 30 l. cit.

Alternativamente, pur ricostruendo la fattispecie in termini di pericolo presunto, il riferimento al bene tutelato – in coerenza con i segnalati orientamenti giurisprudenziali e dottrinali – può comunque valere ad escludere la punibilità di condotte ritenute dal giudice concretamente inoffensive, vincendo così quella presunzione di offensività insita nella previsione legislativa. In tal guisa, allora, la condotta astrattamente pregiudizievole per l'integrità del parco, anche se tipica, non è in concreto offensiva e pertanto la punibilità dell'imputato dev'essere comunque esclusa<sup>48</sup>.

#### **4.2. Compatibilità della ricostruzione con il principio della riserva di legge**

Qualche considerazione merita il richiamo contenuto nella sentenza in commento alla legge regionale Toscana al fine di dare concretezza alla formula aperta di cui all'art. 6, co. 3, l. 394/1991.

---

<sup>48</sup> Sul punto occorre dar conto del dibattito dottrinale relativo al fondamento positivo del principio di offensività. Secondo una prima impostazione (c.d. concezione realistica del reato), un fatto inoffensivo è tipico, ma integra un'ipotesi di reato impossibile ex art. 49, co. 2 c.p.

Su altro versante, altra dottrina rileva che un fatto inoffensivo è solo apparentemente tipico, ma in concreto non riconducibile nell'alveo della tipicità. Per una *ricostruzione degli orientamenti*, v. C.F. GROSSO, M. PELLISSERO, D. PETRINI, P. PISA, *Manuale di diritto penale, Parte generale*, Giuffrè, Milano, p. 265 e ss.



Preliminarmente, per comprendere la portata del ragionamento della Corte, occorre dedicare alcuni brevi cenni ai rapporti tra legge statale e legge regionale in materia penale.

Com'è noto, stante la devoluzione dell'ordinamento penale alle materie di competenza esclusiva statale *ex art. 117 co. secondo, l) Cost.*, alle Regioni è preclusa la competenza diretta alla creazione, modificazione, estinzione e abrogazione di precetti sanzionati con pene<sup>49</sup>.

Se dunque non è ammesso un intervento regionale diretto in materia penale, la dottrina ritiene che le leggi regionali possano interferire per così dire "indirettamente"<sup>50</sup> nella conformazione della fattispecie penale, tramite la specificazione di presupposti del fatto, elementi normativi e norme parzialmente in bianco<sup>51</sup>.

Tanto premesso, nel caso sottoposto all'esame della Corte, la legge regionale dispiega la sua efficacia sotto due diversi profili.

Innanzitutto, essa concorre a delimitare un presupposto di fatto per l'applicazione dell'art. 30 l. 394/1991<sup>52</sup>, cioè l'individuazione del parco regionale. Sotto questo profilo, l'intervento del legislatore regionale, in linea con le coordinate ermeneutiche sopra tracciate, appare legittimo, posto che esso viene in rilievo come criterio di applicazione del concetto di "area protetta", la cui qualificazione normativa è integralmente fissata dal legislatore statale.

---

<sup>49</sup> La conclusione sostenuta anche nella giurisprudenza costituzionale. Si veda, per esempio, Corte costituzionale n. 46/2014 e n. 185 del 2004, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>50</sup> Si veda sul punto C. RUGA RIVA, *Diritto penale, regioni e territorio, Tecniche, funzioni e limiti*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 38-39, in cui si afferma che le Regioni ben potrebbero incidere indirettamente sul diritto penale, "attraverso norme parzialmente in bianco, presupposti di fattispecie ed elementi normativi (di fattispecie incriminatrici, scriminanti ed estintive) "riempiti" da fonti regionali nell'esercizio e nei limiti delle proprie competenze esclusive o concorrenti (in quest'ultimo caso nel rispetto dei principi fondamentali statali). Le Regioni possono (devono) legiferare nelle materie di propria competenza esclusiva e concorrente anche laddove le relative disposizioni interferiscano con il diritto penale, purché l'intervento sia direttamente e precipuamente finalizzato a disciplinare le "proprie" materie e non, in via esclusiva o prevalente, ad incidere sul modo di disciplina, e cioè sull'applicazione o non applicazione di fattispecie penali".

<sup>51</sup> La possibilità per la legge regionale di integrare una norma penale in bianco è un tema controverso in dottrina. Per una disamina sul punto si veda C. RUGA RIVA, *Diritto penale*, cit., p. 43 e ss.

<sup>52</sup> Sul punto la Suprema Corte, nella sentenza in commento, chiarisce che i divieti di effettuazione di attività che possano compromettere la salvaguardia delle aree protette di cui all'art. 11, l. n. 394 del 1991 si applicano anche ai parchi naturali regionali e che, a norma dell'art. 30, comma 8, l. 394/1991, "le sanzioni penali previste dal comma 1 si applicano anche in relazione alla violazione delle disposizioni di legge regionali che prevedono misure di salvaguardia in vista della istituzione di aree protette e con riguardo alla trasgressione di regolamenti di parchi naturali regionali".

La Corte di Cassazione ha inteso qui sgombrare il campo da ogni possibile doglianza – peraltro non formulata dal ricorrente – circa l'ambito applicativo del reato di cui agli artt. 6 e 30 l. n. 394/1991, chiarendo che tale norma si applica non solo ai parchi nazionali, ma anche a quelli regionali, quale quello oggetto del caso di specie.

Nel sostenere questa conclusione la Suprema Corte ha richiamato un suo precedente che s'è occupato specificamente del tema. Si fa riferimento a Cass., Sez. III, n.35393 del 21.05.2008, pubblicata su [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

In particolare, in tale pronuncia si è chiarito che l'art. 6 della l. 394/1991 si applica anche ai parchi naturali regionali, nonostante il richiamo in esso contenuto all'art. 11 della medesima legge che, a sua volta, è collocato nel titolo II, relativo alle aree naturali protette nazionali. Si osserva infatti che l'art. 6 della l. 394/1991 è norma inserita nel titolo I - relativo ai principi generali - e trova quindi applicazione anche ai parchi regionali.



In secondo luogo, la Corte di Cassazione richiama la legge regionale Toscana anche al fine di dare concretezza alla condotta genericamente descritta dall'art. 6, co. 3, della l. 394/1991.

Più nello specifico, la Suprema Corte, dopo aver chiarito che le intense emissioni luminose configurano una condotta potenzialmente idonea ad incidere sulla morfologia e sugli equilibri ecologici del territorio, supporta le proprie conclusioni riportando il contenuto della legge regionale Toscana n. 39/2005 – e del PAER adottato in base ad essa – quale parametro alla cui stregua integrare l'elemento normativo recato dalla formula “quant'altro” di cui all'art. 6, co. 3, l. 394/1991.

Anche sotto questo profilo, il riferimento alla fonte regionale appare legittimo, posto che questa viene qui in rilievo come criterio applicativo di un elemento interamente descritto - seppure in maniera alquanto vaga - dal legislatore statale.

D'altra parte, è lo stesso legislatore nazionale che, con l'art. 6, co. 1, l. 394/1991, demanda (anche) alle Regioni la competenza ad adottare le misure di salvaguardia pertinenti ai parchi istituiti sul loro territorio. Sicché, è del tutto ragionevole ritenere che, in base a una lettura sistematica della disposizione, anche l'art. 6, co. 3, l. cit., pur nella sua ampia formulazione, apra il varco ad una normativa regionale sul punto.

Del resto, quando viene in rilievo un parco regionale, è del tutto logico che sia rimessa alla legge regionale – e, tramite questa, eventualmente agli strumenti di pianificazione – la specificazione dei relativi divieti, sì da tener conto delle peculiarità del territorio coinvolto.

Analoghe considerazioni possono essere estese, *mutatis mutandis*, anche al richiamo contenuto nel punto 5 della sentenza in commento all'art. 49 del Regolamento dell'Ente Parco - che sancisce il divieto di "*tutte le emissioni luminose, fisse o temporanee, che possono arrecare disturbo agli habitat naturali, agli utenti del Parco nonché alla tranquillità dei luoghi*" - rispetto al quale la Corte rileva come esso “integri” e “specifici” la più generale previsione di cui all'art. 11, comma 3, l. 394/1991.

Ora - al di là del riferimento all'art. 11, co. 3, l. 394/1991, che non è evidentemente pertinente, posto che trattasi di disposizione non applicata nel caso in esame<sup>53</sup> – non può discorrersi, nel caso di specie, di una “integrazione” in senso proprio del precetto, posto che peraltro questa non sarebbe consentita alla luce della consolidata opinione<sup>54</sup> che demanda alle fonti secondarie unicamente un'integrazione meramente tecnica del precetto.

---

<sup>53</sup> Probabilmente l'equivoco deriva dall'integrale richiamo compiuto dalla Suprema Corte al precedente rappresentato da Cass., Sez. III, n. 38945 del 29.05.2019 (su cui v. *supra*, par. 3).

<sup>54</sup> V. *ex plurimis*, G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale, Parte generale*, Zanichelli, Bologna, 2019, p. 60 e ss.





Si può piuttosto affermare che il Regolamento dell'Ente Parco, al pari della legge regionale Toscana sopra richiamata, concorra a specificare la disposizione posta dall'art. 6, co. 3, l. 394/1991, chiarendo che tra le attività vietate nel parco rientrano altresì le propagazioni luminose.

Del resto, a conferma di questa chiave di lettura può essere l'art. 11, co. 2, lett. f)l. 394/1991 che, nell'individuare le finalità che l'Ente Parco deve perseguire, demanda allo stesso anche la regolamentazione delle emissioni luminose.

## 5. Inquadramento alternativo per le ipotesi più gravi

Prima di concludere il presente contributo con alcune considerazioni finali, appare opportuno valutare se il fenomeno dell'inquinamento luminoso, nei casi più gravi, possa essere ricondotto alla fattispecie di cui all'art. 452-*bis* c.p. che punisce “*chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili:*

*1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo;*

*2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna”.*

Secondo la dottrina<sup>55</sup> e la giurisprudenza<sup>56</sup> prevalente, tale disposizione - nonostante la sua rubrica - delinea una nozione di inquinamento autonoma rispetto a quella contenuta nell'art. 5, co. 1, lett. i-*ter*) del d.lgs. n. 152/2006 (c.d. T.U.A.)<sup>57</sup>. Pertanto, al fine di verificare se le intense propagazioni luminose siano riconducibili al delitto di cui all'art. 452-*bis* c.p., occorre unicamente valutare se le stesse integrino gli elementi costitutivi di tale reato.

---

<sup>55</sup> V. sul punto D. ZINGALES, *La fattispecie di inquinamento ambientale: la tutela dell'ambiente in chiave “ecocentrica” approntata dal codice penale*, in Cassazione Penale, fasc. 8, 2019, p. 2902.

<sup>56</sup> V., *ex plurimis*, Cass. Pen. sez. I, 14/11/2018, n.35637; Cass. Pen., sez. III, 11/10/2018, n.6264, pubblicate su *Ius explorer*.

<sup>57</sup> L'art. 5, co. 1, lett. i-*ter*) del d.lgs. n. 152/2006 (c.d. T.U.A.) definisce l'inquinamento come “*l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore o più in generale di agenti fisici o chimici, nell'aria, nell'acqua o nel suolo, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento dei beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi*”.

A ben vedere, anche alla luce di tale autonoma definizione, si può ritenere che le emissioni luminose rientrino tra gli “agenti fisici” che, introdotti nell'aria, potrebbero nuocere alla qualità dell'ambiente e, secondo alcuni studi sopra citati (v. *supra*, par. 2), anche alla salute dell'uomo. Del resto, la riconduzione della luce tra gli agenti fisici inquinanti è riconosciuta da alcuni studi scientifici di settore (v. per una ricognizione *Esposizione agli Agenti Fisici, Ambiente e qualità della vita*, su [www.annuario.isprambiente.it](http://www.annuario.isprambiente.it)) ed è confermata altresì – sebbene ad altri fini – anche dalla giurisprudenza (si veda, *ex plurimis*, Cass. Pen., sez. VI, 18/03/1994, n. 8935 e Cass. Pen., sez. III, 19/07/2017, n.41558 pubblicate su *Ius explorer*).



In particolare, è innanzitutto necessario che uno degli eventi descritti dalla norma sia stato cagionato “abusivamente”.

Tale avverbio, secondo la dottrina<sup>58</sup>, integra una “clausola di illiceità speciale” che subordina la punibilità del delitto alla violazione delle norme di legge o delle prescrizioni contenute nei titoli abilitativi. Pertanto, anche con riguardo al fenomeno dell'inquinamento luminoso, ai fini dell'integrazione del delitto in esame, occorre individuare un parametro normativo o amministrativo alla cui stregua valutare l'abusività della condotta.

Superato tale preventivo vaglio, occorre poi accertare se la condotta abusiva abbia cagionato uno degli eventi alternativamente indicati dall'art. 452-*bis* c.p., cioè la “compromissione o il deterioramento significativi e misurabili” di una matrice ambientale o dell'ecosistema. Il delitto di inquinamento ambientale è infatti un reato di danno e, pertanto, con riguardo alle propagazioni luminose, non basta accertarne l'idoneità offensiva per i valori ambientali, ma dev'essere accertato un concreto pregiudizio per gli stessi.

Quanto all'interpretazione degli eventi di “compromissione” e “deterioramento”, va rilevato che, in esito a un acceso dibattito dottrinale e giurisprudenziale<sup>59</sup>, la tesi che pare essersi attualmente consolidata è quella che definisce la compromissione come uno squilibrio “funzionale” incidente sui naturali processi correlati alla specificità della matrice ambientale o dell'ecosistema, mentre individua il deterioramento in uno squilibrio “strutturale”, ossia un peggioramento dello stato o della qualità di questi ultimi<sup>60</sup>.

Ai fini dell'integrazione del delitto di inquinamento ambientale, infine, i due eventi alternativamente descritti dalla fattispecie devono essere significativi o misurabili, nel senso che devono essere di particolare incisività e oggettivamente rilevabili<sup>61</sup>.

In ogni caso – si osserva – la compromissione o il deterioramento non devono essere irreversibili<sup>62</sup> – altrimenti si configurerebbe la più grave fattispecie di disastro ambientale ex art. 452-*quater* c.p.–

---

<sup>58</sup> L'opzione è sposata da C. RUGA RIVA, *Il nuovo delitti di inquinamento ambientale*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

<sup>59</sup> Per una ricostruzione del dibattito dottrinale sul punto si veda D. ZINGALES, *La fattispecie di inquinamento ambientale*, cit. p. 2904.

<sup>60</sup> Si veda, per la dottrina, C. E. GATTO, *Sequestro preventivo e reati ambientali: per la corte di cassazione è necessaria la valutazione in concreto del fumus commissi delicti*, in *Cassazione Penale*, fasc. 5, 2018, p. 1704.

La tesi è stata avallata in molteplici pronunce di legittimità. Si veda, *ex plurimis*, Cass. Pen., sez. III, 31/01/2017, n.15865, in *Ius explorer*.

<sup>61</sup> In particolare, la dottrina evidenzia che la significatività e misurabilità dell'evento dannoso non dev'essere desunta dal mero superamento dei valori-soglia eventualmente previsti, ma va valutata caso per caso, in una prospettiva interpretativa – non già “numerica”, ma – qualitativa, sulla base di vari indici, tra cui, a titolo d'esempio: la gravità delle violazioni delle prescrizioni, l'ampiezza del superamento di eventuali limiti tabellari; la gravità e persistenza nel tempo degli effetti prodotti dalla contaminazione sulle matrici ambientali o sulla flora e fauna; costi di recupero e ripristino. C. RUGA RIVA, *Il nuovo delitti di inquinamento ambientale*, cit.



e, inoltre, non si pretende che il recupero della matrice ambientale richieda necessariamente l'intervento dell'uomo, ben potendosi verificare anche per il tramite di processi naturali<sup>63</sup>.

Alla luce di queste brevi considerazioni, si può ipotizzare, in via astratta, un inquinamento ambientale cagionato dalle intense propagazioni luminose, sempre che ricorrano in concreto tutti gli elementi costitutivi descritti dall'art. 452-*bis* c.p.

Non si può infatti escludere, alla luce delle attuali evidenze scientifiche, che l'eccessiva diffusione di emissioni luminose possa determinare un significativo deterioramento – più che compromissione - di un ecosistema, della biodiversità, della flora o della fauna. Così, a titolo d'esempio, la persistente e diffusa presenza di propagazioni di luce artificiale ad alta intensità potrebbe determinare – come paventato da alcuni scienziati<sup>64</sup> – la scomparsa delle lucciole da certi territori (incidendosi dunque sulla biodiversità) o ancora potrebbe causare un'innaturale diminuzione di alcune specie per effetto dell'alterazione dei processi di predazione o, ancora, potrebbe cagionare un decadimento della flora esistente, come riscontrato in alcune indagini relative a piante apparse vistosamente procombenti verso la fonte luminosa<sup>65</sup>.

## 6. Considerazioni conclusive.

Alla luce di tutto quanto sopra illustrato, volendo trarre qualche conclusione, non può certo negarsi l'innovativa portata della pronuncia in commento, nella parte in cui questa riconosce *expressis verbis* per la prima volta la rilevanza penale del c.d. inquinamento luminoso, riconducendolo alla fattispecie risultante dal combinato disposto degli artt. 6 e 30 della l. n. 394/1991.

L'intento della Cassazione, probabilmente, più che quello di dare risposta al caso concreto, era piuttosto quello di sollecitare all'attenzione del mondo giuridico un fenomeno che sta acquisendo sempre maggiore importanza negli ultimi anni. Tale finalità emerge del resto chiaramente dal fatto che la Suprema Corte si sofferma, con dovizia di dettagli e con spirito quasi “divulgativo”, sulle acquisizioni scientifiche in materia e fa il punto sugli interventi normativi sul tema.

A fronte di tale pur nobile intento, tuttavia, la pronuncia presenta alcuni aspetti discutibili.

Innanzitutto, a livello procedurale, può forse evidenziarsi un profilo di frizione con il principio di correlazione tra accusa e sentenza nella parte in cui la pronuncia in commento, in esito ad un

---

<sup>62</sup> Si veda, tra gli altri, G. PAVICH, *Reati di inquinamento ambientale e disastro ambientale: prime questioni interpretative*, in *Cassazione Penale*, fasc. 1, 2017, p. 405.

<sup>63</sup> D. ZINGALES, *La fattispecie di inquinamento ambientale*, cit. p. 2903.

<sup>64</sup> Si veda G. CAMERINI, *Impatto dell'illuminazione artificiale sugli organismi viventi*, cit., p. 72.

<sup>65</sup> L'esperimento è stato riportato su [www.agriambiente.eu](http://www.agriambiente.eu) ed è stato riportato anche dalla Cassazione nella sentenza in commento.



procedimento tutto incentrato sulle emissioni sonore, incentra la propria attenzione anche sulle propagazioni luminose nocive per l'ambiente.

Senonché, in disparte tale considerazione - forse superabile constatando che tali argomentazioni sono sostenute dalla Cassazione *ad abundantiam*, a fronte di un ricorso già dichiarato inammissibile in base ad altre motivazioni- l'inquadramento della fattispecie nella contravvenzione di cui agli artt. 6 e 30 l. 394/1991 appare consentito dall'ampia formulazione della disposizione, ma richiede un'interpretazione restrittiva di quest'ultima, aderente al canone dell'offensività, sì da porla al riparo dalle lamentate censure di indeterminatezza.

Se questo è vero deve tuttavia evidenziarsi che la disposizione in parola è applicabile *ratione materiae* solo in presenza delle c.d. aree protette ed è quindi inidonea a fornire una risposta generale alle ipotesi di inquinamento luminoso.

Per questo, come del resto già rilevato da alcuni autori<sup>66</sup>, anche se forse nei casi più gravi potrebbe applicarsi l'art. 452-*bis* c.p., appare indispensabile un più puntuale intervento del legislatore statale che, in linea con quanto già avvenuto in altri Stati, disciplini il fenomeno dell'inquinamento luminoso, riconoscendo peraltro un doveroso spazio - entro i limiti della riserva di legge - a fonti più vicine alle specificità locali.

Del resto, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema rientra nella competenza esclusiva del legislatore statale *ex* art. 117, co. 2, s) Cost.<sup>67</sup> ed è anche in qualche modo imposta dal diritto unionale che, pur non avendo ancora adottato atti specificamente riferiti al tema, pretende un elevato grado di protezione dell'ambiente in tutte le sue componenti.

---

<sup>66</sup> E. PELOSI, A. VERSOLATO, *Il contesto normativo in materia di disciplina regionale dell'inquinamento luminoso*, cit., p. 256.

<sup>67</sup> P. DELL'ANNO, *Inquinamento luminoso: una nuova frontiera della tutela dell'ambiente e del paesaggio*, cit., p. 373



## **L'imputazione della responsabilità degli enti nei reati ambientali**

### **The imputation of the liability of entities in environmental crimes**

**di Giovanni LIBERATI**

**Abstract.** La sentenza della Corte di cassazione n. 3157 del 2020 pone una serie di punti fermi in ordine ai criteri di imputazione della responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi conseguenti alla commissione di reati ambientali, chiarendo il contenuto dei criteri di imputazione della responsabilità costituiti dal vantaggio e dal profitto per l'ente ed escludendo la necessità della violazione di linee guida alle quali uniformare la condotta dell'ente per poterne ravvisare la responsabilità amministrativa. Si analizzano tali aspetti e la possibile incidenza della mancanza di modelli organizzativi (e con essi della loro violazione) sul principio di tipicità

**Abstract.** The decision of Court of Cassation n. 3157 of 2020 focuses on firm points regarding the criteria for imputing the liability of entities for administrative offenses resulting from the commission of environmental crimes, clarifying the content of the criteria for imputing liability as consisting of the advantage and profit for the entity, and excluding the need for violation of guidelines to which the entity's conduct must conform in order to recognize its administrative liability. These aspects and the possible impact of the lack of organizational models (and with them of their violation) on the principle of typicality are analyzed.

**Parole chiave:** responsabilità degli enti - reati ambientali - criteri di imputazione - mancanza di modelli organizzativi

**Key words:** liability of entities - environmental crimes - criteria for imputing - lack of organizational models



**SOMMARIO: 1. Il caso – 2. La responsabilità amministrativa degli enti. – 3. La responsabilità degli enti per i reati ambientali.**

**1. Il caso.**

La società ricorrente è stata condannata dal Tribunale di Milano per gli illeciti amministrativi di cui al d.lgs. n. 231 del 2001 (artt. 5, lett. a, 10, 25-*undecies*, comma 2, lett. a, n. 1, e 39), in relazione al reato di cui all'art. 137, comma 5, d.lgs. n. 152 del 2006, per non avere adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione di tale reato, modelli di organizzazione e gestione idonei a prevenire la commissione di reati della stessa specie, nell'interesse della società.

Tale condanna è stata confermata dalla Corte d'appello di Milano e con il ricorso in cassazione la società ha lamentato l'errata applicazione dell'art. 5, lett. a), d.lgs. n. 231 del 2001, prospettando l'incompatibilità logica tra l'affermazione della sussistenza di un vantaggio (di natura oggettiva e valutabile ex post) o di un profitto (di natura soggettiva e valutabile ex ante) che l'ente abbia tratto dalla commissione del reato, che costituiscono uno dei presupposti della responsabilità amministrativa dell'ente, e il carattere colposo del reato, incompatibile con le nozioni di vantaggio o interesse.

Con il medesimo ricorso è stata anche sottolineata la necessità, al fine di ritenere soddisfatte le condizioni di tipicità, di individuare un contenuto minimo dei modelli organizzativi ritenuti idonei a prevenire tale categoria di reati, evidenziando la mancanza, nel d.lgs. n. 231 del 2001 (come modificato dal d.lgs. n. 121 del 2011, che vi ha introdotto l'art. 25-*undecies*), di una norma analoga all'art. 30 del d.lgs. n. 81 del 2008, che indichi, cioè, le linee guida alle quali uniformare i modelli di organizzazione d'impresa al fine della loro idoneità a prevenire la realizzazione di reati ambientali.

La Corte di cassazione, Terza sezione penale, nel respingere il ricorso dell'ente<sup>1</sup>, ha, anzitutto, escluso una incompatibilità logica tra la necessaria sussistenza dei requisiti dell'interesse o del vantaggio e la natura colposa del reato presupposto, sottolineando la chiara volontà legislativa di configurare anche i reati colposi quali titoli di addebito della responsabilità amministrativa degli enti, con la conseguente necessità, per l'interprete, di adattare a tali reati i criteri di imputazione dell'interesse e del vantaggio di cui all'art. 5, comma 1, d.lgs. n. 231 del 2001, come, peraltro, già chiarito nella sentenza *Espenhahn* delle Sezioni Unite della Corte di cassazione<sup>2</sup>, di cui è stato

---

<sup>1</sup> Sentenza n. 3157 del 4/10/2019 della Terza Sezione Penale, depositata il 27 gennaio 2020.

<sup>2</sup> Cass. Pen., Sez. U, sentenza n. 38343 del 24/4/2014, *Espenhahn* e altri, Rv. 261112- 261115, in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale* 2014, Fasc. 4, p. 1953, con commento di M. RONCO "La riscoperta della volontà nel dolo"; nonché in *Archivio Penale*, 2014, Fasc. 3; in *Giurisprudenza Italiana*, 2014, Fasc. 11, p. 2565, con commento di R.



espressamente richiamato il rilievo in ordine alla necessità, nel compimento di tale verifica, di riferire i concetti di interesse e vantaggio alla condotta e non all'esito antigiusuridico, come chiarito anche nella successiva sentenza n. 24697 del 2016<sup>3</sup> della Corte di cassazione.

La Corte ha anche richiamato l'univoco approdo giurisprudenziale in ordine ai concetti di interesse e di vantaggio di cui all'art. 5 citato, ribadendo che "il criterio di interesse esprime una valutazione teleologica del reato, apprezzabile ex ante, e cioè al momento della commissione del fatto, secondo un metro di giudizio marcatamente soggettivo, quello del vantaggio assume una connotazione essenzialmente oggettiva, come tale valutabile ex post, sulla base degli effetti concretamente derivati dalla realizzazione dell'illecito".

È stata, inoltre, richiamata la lettura delle nozioni di interesse e vantaggio data con riferimento ai reati in materia di sicurezza sul lavoro, nella prospettiva patrimoniale dell'ente "come risparmio di risorse economiche conseguente alla mancata predisposizione dello strumentario di sicurezza ovvero come incremento economico conseguente all'aumento della produttività non ostacolata dal pedissequo rispetto della normativa prevenzionale".

Tale lettura è stata ritenuta applicabile anche ai reati ambientali di natura colposa e, tra essi, a quello previsto dall'art. 137 d.lgs. n. 152 del 2006 contestato al legale rappresentante dell'ente nel caso all'esame della Corte, trattandosi di reato di mera condotta nel quale l'interesse e il vantaggio vanno individuati sia nel risparmio economico per l'ente determinato dalla mancata adozione di impianti o dispositivi idonei a prevenire il superamento dei limiti tabellari degli scarichi, sia nella eliminazione di tempi morti cui la predisposizione e manutenzione di detti impianti avrebbe potuto dare luogo, con economizzazione complessiva dell'attività produttiva.

Poiché la violazione contestata è risultata non occasionale, ma inserita all'interno di scelte imprenditoriali e gestionali consapevoli, è stata ritenuta priva di rilievo la mancanza di linee guida che, sulla scorta di quanto stabilito dalla normativa in materia di sicurezza del lavoro, siano di riferimento per modelli di organizzazione aziendale, così concludendo per la complessiva infondatezza dei rilievi sollevati dalla società ricorrente e il rigetto del ricorso per cassazione dalla stessa proposto avverso la sentenza della Corte di Milano.

---

BARTOLI "Luci ed ombre della sentenza delle Sezioni unite sul caso Thyssenkrupp"; in *Cassazione Penale*, 2015, Fasc. 2, Sez. 2, p. 426, con commento di K. SUMMERER "La pronuncia delle Sezioni Unite sul caso Thyssen Krupp. Profili di tipicità e colpevolezza al confine tra dolo e colpa"; in *Le Società*, 2015, Fasc. 2, p. 215, con commento di R. BARTOLI "Le Sezioni Unite prendono coscienza del nuovo paradigma punitivo del sistema 231"; in *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 2014, Fasc 4, p. 1938, con commento di G. FIANDACA "Le Sezioni Unite tentano di diradare il "mistero" del dolo eventuale".

<sup>3</sup> Cass. Pen., Sez. 4, sentenza n. 24697 del 20/4/2016, Mazzotti e altro, Rv. 268066.



## 2. La responsabilità amministrativa degli enti.

La decisione della Terza Sezione Penale della Corte di cassazione offre lo spunto per alcune riflessioni sulla responsabilità amministrativa degli enti.

Tradizionalmente estranea al nostro ordinamento, la responsabilità amministrativa da reato degli enti è stata introdotta dal d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, che ha previsto un sistema di responsabilità amministrativa dipendente da reato gravante direttamente sull'ente.

Attraverso tale disciplina si è realizzata una flessione del tradizionale principio espresso dal brocardo *societas delinquere non potest*, in favore di una forma di responsabilità dell'ente dipendente dalla realizzazione di un reato (sempre che esso rientri fra quelli previsti dal decreto), a sua volta perpetrato da una persona fisica.

Il legame tra la responsabilità dell'ente e il reato è duplice.

Dal punto di vista oggettivo, infatti, l'art. 5 del decreto richiede che la persona fisica responsabile del reato abbia agito nell'interesse o vantaggio dell'ente.

Sul piano soggettivo la medesima disposizione richiede la sussistenza di un rapporto fra la persona fisica e l'ente. In particolare, due possono essere i rapporti rilevanti: ex art. 5, comma 1, lett. a), la persona fisica può trovarsi in posizione apicale all'interno dell'organizzazione dell'ente, ovvero, ex art.5, comma 1, lett. b), può essere sottoposta all'altrui direzione.

La disposizione di cui alla lettera a) tipizza il c.d. principio di identificazione, secondo cui l'ente si identifica nel soggetto in posizione apicale e così, dunque, è come se avesse direttamente commesso il reato. È tuttavia previsto un contemperamento: l'ente non risponde se prova la sussistenza di tutti e quattro i criteri appositamente previsti dal successivo art. 6, comma 1, ossia l'esistenza e la corretta attuazione di modelli di organizzazione e gestione idonei a prevenire la commissione di reati della specie di quello verificatosi.

Nel caso dei soggetti di cui alla lettera b), invece, ci troviamo di fronte a una vera e propria fattispecie colposa, prevista dall'art. 7 del decreto, a norma del quale l'ente risponde se non ha rispettato i propri obblighi di direzione o di vigilanza, i quali fanno capo al modello di organizzazione, gestione e controllo previsto dal decreto e considerato dai commi 2, 3 e 4 dell'art. 7.

Quanto alla natura, penale o amministrativa, di tale responsabilità, la giurisprudenza ha ormai chiarito che si è in presenza di un *tertium genus*, il quale, coniugando i tratti dell'ordinamento penale e di quello amministrativo, configura un sistema di responsabilità compatibile con i principi costituzionali di responsabilità per fatto proprio e di colpevolezza<sup>4</sup>. E' stata chiarita anche la natura

---

<sup>4</sup> Cass. Pen., Sez. U, sentenza n. 38343 del 24/4/2014, Espenhahn e altri, Rv. 261112- 261115, cit.





autonoma della responsabilità dell'ente rispetto a quella penale della persona fisica che ponga in essere il reato-presupposto.

Ai sensi dell'art. 8 del decreto, rubricato per l'appunto "autonomia della responsabilità dell'ente", la responsabilità dell'ente deve, infatti, essere affermata anche nel caso in cui l'autore del suddetto reato non sia stato identificato, non sia imputabile, ovvero il reato sia estinto per causa diversa dall'amnistia<sup>5</sup>.

Ciò significa che la responsabilità da organizzazione prevista dal d.lgs. n. 231/2001 investe direttamente l'ente, trovando nella commissione di un reato da parte della persona fisica il solo presupposto, ma non già l'intera sua concretizzazione. La colpa di organizzazione, quindi, fonda una colpevolezza autonoma dell'ente, distinta anche se connessa rispetto a quella della persona fisica.

Quanto alla imputazione della responsabilità, e, in particolare, alla compatibilità con le nozioni di vantaggio e interesse per l'ente, la giurisprudenza ha elaborato un criterio di compatibilità secondo cui nei reati colposi le nozioni di interesse o vantaggio per l'ente, di cui all'art. 5, non devono riferirsi alla realizzazione dell'evento del reato, ma devono riguardare unicamente la condotta<sup>6</sup>, perché è al momento della condotta che si realizza l'intento di procurare un vantaggio all'ente, necessario per poterlo ritenere responsabile, pur essendo l'evento del reato non voluto.

La giurisprudenza ha chiarito che si tratta di criteri diversi e alternativi, trattandosi di concetti giuridicamente diversi, potendosi distinguere un interesse "a monte" per effetto di un indebito arricchimento, prefigurato e magari non realizzato, conseguente all'illecito, da un vantaggio obiettivamente conseguito con la commissione del reato, seppure non prospettato ex ante, sicché l'interesse ed il vantaggio sono in concorso reale<sup>7</sup>.

Si tratta, dunque, di criteri distinti, operanti su piani diversi, uno (l'interesse) su quello soggettivo e l'altro (il vantaggio) su quello oggettivo.

---

<sup>5</sup> Cass. Pen., Sez. 5, sentenza n. 20060 del 4 aprile 2013, P.M. in proc. Citibank, Rv. 255414; Cass. Pen., Sez. 6, sentenza n. 28299 del 10 novembre 2015, Bonomelli, Rv. 267048, in *Cassazione Penale*, 2017, Fasc. 12, Sez. 3, p. 4495, con commento di J. SACCOMANI "La disciplina sulla prescrizione dell'illecito amministrativo dell'ente di cui al D. Lgs. n. 231/2001 non presenta profili di illegittimità costituzionale"; in *Diritto Penale e Processo*, 2017, Fasc. 7, p. 934, con commento di A. ORSINA "L'autonomia della responsabilità degli enti tra pragmatismo e garanzie"; in *Giurisprudenza Italiana*, 2017, Fasc. 4, p. 953, con commento di N. AMORE "La Cassazione ritorna sulla nozione d'incaricato di pubblico servizio".

<sup>6</sup> Cass. Pen., Sez. U, sentenza n. 38343 del 24/4/2014, Espenhahn e altri, Rv. 261112- 261115, cit.

<sup>7</sup> Cass. Pen., Sez. 2, Sentenza n. 3615 del 20/12/2005, D'Azzo, Rv. 232957, in *Diritto e Pratica delle Società*, 2006, Fasc. 8, p. 60, con commento di A. BERNARDO "Requisiti oggettivi della responsabilità degli enti dipendente da reato"; nonché in *Diritto e Giustizia*, 2006, Fasc. 16, p. 50, con commento di C. CORATELLA "Società, così scatta la misura interdittiva. Si alla sanzione anche se non c'è stato vantaggio economico"; in *Cassazione Penale*, 2007, Fasc. 1, Sez. 2, p. 74.



Così, l'interesse è il criterio soggettivo (indagabile ex ante) consistente nella prospettazione finalistica, da parte del reo-persona fisica, di arrecare un interesse all'ente mediante il compimento del reato, a nulla valendo che poi tale interesse sia stato concretamente raggiunto o meno.

Il vantaggio, al contrario, è il criterio oggettivo (da valutare ex post), consistente nell'effettivo godimento, da parte dell'ente, di un vantaggio concreto dovuto alla commissione del reato.

In altri termini, il richiamo all'interesse dell'ente valorizza una prospettiva soggettiva della condotta delittuosa posta in essere dalla persona fisica da apprezzare ex ante, mentre il riferimento al vantaggio evidenzia un dato oggettivo che richiede sempre una verifica ex post<sup>8</sup>.

Tali criteri sono stati ritenuti compatibili con i reati colposi, dovendo essere riferiti alla condotta anziché all'evento, cosicché ricorre il requisito dell'interesse qualora l'autore del reato ha consapevolmente violato la normativa cautelare allo scopo di conseguire un'utilità per l'ente, mentre sussiste il requisito del vantaggio qualora la persona fisica ha violato sistematicamente le norme prevenzionistiche, consentendo una riduzione dei costi ed un contenimento della spesa con conseguente massimizzazione del profitto<sup>9</sup>.

### **3. La responsabilità degli enti per i reati ambientali.**

Il d. lgs. n. 121 del 2011 ha inserito alcuni reati ambientali nei cataloghi dei reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti.

In attuazione delle direttive comunitarie 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente e 2009/123/CE sull'inquinamento provocato dalle navi, che hanno imposto agli Stati membri dell'Unione di estendere alle persone giuridiche la responsabilità per i reati ambientali, è stato inserito all'art. 25undecies del d. lgs. n. 231 del 2001 un nuovo catalogo di reati presupposto della responsabilità degli enti<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Cass. Pen., Sez. 5, Sentenza n. 10265 del 28/11/2013, dep. 04/03/2014, Banca Italease S.p.a., Rv. 258575, in Cassazione Penale, 2014, Fasc. 10, Sez. 2, p. 3233, con commento di A. FUX "Ulteriori precisazioni sui confini della nozione di profitto: è necessaria l'esternalità".

<sup>9</sup> Cass. Pen. Sez. 4, sentenza n. 2544 del 17 dicembre 2015, Gastoldi e altri, Rv. 268065; Cass. Pen., Sez. 4, sentenza n. 24697 del 20 aprile 2016, Mazzotti e altro, Rv. 268066.

<sup>10</sup> Oltre a quelle di nuova introduzione di cui di cui agli artt. 727bis e 733bis cod. pen., le seguenti fattispecie:  
- scarico non autorizzato di acque reflue industriali contenenti sostanze pericolose e scarico delle medesime sostanze in violazione delle prescrizioni imposte con l'autorizzazione (rispettivamente art. 137, commi 2 e 3, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152);  
- scarico di acque reflue industriali in violazione dei limiti tabellari (art. 137, comma 5, primo e secondo periodo, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152);



In proposito è stato sottolineato<sup>11</sup> come tale previsione sia stata in grado di rispondere, almeno parzialmente, a quegli aspetti patologici dell'apparato sanzionatorio legati alla capacità degli enti di neutralizzare le conseguenze delle sanzioni pecuniarie inflitte alle persone fisiche, ponendo un freno alla deprecata prassi di includere tra gli ordinari costi di gestione il prezzo della modesta sanzione pecuniaria inflitta alla persona fisica, spingendo gli enti a dotarsi di modelli di gestione e controllo idonei a prevenire la commissione di reati ambientali<sup>12</sup>.

Nel configurare la responsabilità degli enti per i reati ambientali, il legislatore del 2011 non ha dettato speciali disposizioni derogatorie della parte generale del d.lgs. n. 231 del 2001.

- 
- violazione dei divieti di scarico al suolo, nelle acque sotterranee e nel sottosuolo (art. 137, comma 11, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152);
  - scarico in mare da parte di navi ed aeromobili di sostanze di cui è vietato lo sversamento (art. 137, comma 13, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152);
  - raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione (art. 256, comma 1, lett. a) e b), d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152);
  - realizzazione o gestione di una discarica non autorizzata (art. 256, comma 3, primo e secondo periodo, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152);
  - inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione alla gestione di una discarica o alle altre attività concernenti i rifiuti (art. 256, comma 4, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152);
  - miscelazione non consentita di rifiuti (art. 256, comma 5, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152);
  - deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi (art. 256, comma 6, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152);
  - inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali e delle acque sotterranee ed omissione della relativa comunicazione agli enti competenti (art. 257, commi 1 e 2, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152);
  - predisposizione od uso di un falso certificato di analisi dei rifiuti (art. 258, comma 4 e art. 260-bis, commi 6 e 7, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152);
  - traffico illecito di rifiuti (art. 259, comma 1, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152);
  - attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 260, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152);
  - violazioni del sistema di controllo sulla tracciabilità dei rifiuti (art. 260-bis, comma 8, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152);
  - inquinamento atmosferico (art. 279, comma 5, d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152);
  - importazione, esportazione, trasporto ed uso illeciti di specie animali e commercio di piante riprodotte artificialmente (art. 1, commi 1 e 2 e art. 2, commi 1 e 2, l. 7 febbraio 1992, n. 150);
  - falsificazione o alterazione di certificazioni e licenze ed uso di certificazioni e licenze falsi o alterati per l'importazione di animali (art. 3-bis, l. 7 febbraio 1992, n. 150);
  - violazione delle disposizioni sull'impiego delle sostanze nocive per lo strato di ozono (art. 3, comma 6, l. 28 dicembre 1993, n. 549);
  - sversamento doloso in mare da navi di sostanze inquinanti (art. 8, commi 1 e 2, d. lgs. 6 novembre 2007, n. 202);
  - sversamento colposo in mare da navi di sostanze inquinanti (art. 9, commi 1 e 2, d. lgs. 6 novembre 2007, n. 202).

<sup>11</sup> C. RUGA RIVA, *Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuove responsabilità degli enti da reato ambientale*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 8 agosto 2011, p. 16.

<sup>12</sup> M. RAIMONDO, *La responsabilità degli enti per i delitti e le contravvenzioni ambientali: Godot è arrivato?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 7 novembre 2016, p. 15, che ha sottolineato, tra l'altro, l'incidenza del diverso termine di prescrizione previsto per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato (pari a 5 anni dalla data di consumazione del reato e soggetto alla disciplina civilistica della interruzione) e la rilevanza delle sanzioni pecuniarie previste in relazione a tutte le fattispecie criminose contemplate dall'art. 25-undecies, calcolate secondo il sistema delle quote previsto dall'art. 10 d.lgs. 231 del 2011 entro limiti minimi e massimi di una certa rilevanza, non obblazionabili e da determinare in concreto da parte del giudice, secondo i parametri di commisurazione stabiliti dall'art. 11.



Le persone giuridiche sono quindi chiamate a rispondere dell'illecito amministrativo conseguente alla consumazione nel loro interesse o vantaggio dei reati ambientali indicati nell'art. 25undecies del decreto, quando vengono commessi dai vertici apicali dell'ente ovvero dai soggetti sottoposti alla direzione o vigilanza di questi ultimi.

Come già evidenziato, peraltro, la maggior parte dei reati presupposto inseriti nel nuovo catalogo ha carattere contravvenzionale, caratterizzati, sotto il profilo soggettivo, tanto dal dolo che dalla colpa.

Si sono, quindi, riproposti i dubbi già sorti in passato, in occasione della configurazione della responsabilità per i delitti contro la vita e l'incolumità personale commessi con violazione della normativa antinfortunistica (art. 25septies d.lgs. n. 231/2001), circa la compatibilità dei criteri di imputazione oggettiva alla persona giuridica con la configurazione colposa dei reati presupposto, anche in considerazione del fatto che quelli ambientali inseriti nell'art. 25-undecies d.lgs. n. 231 del 2001 sono quasi tutti reati di pura condotta (fa eccezione, ad esempio, quello di cui all'art. 257 d.lgs. n. 152/2006) e non di evento, come quelli contemplati dal citato art. 25septies.

In tale prospettiva, la scelta di non riconfigurare i suddetti criteri di imputazione e la circostanza che la maggior parte dei nuovi reati presupposto siano contravvenzioni, la cui condotta tipica è indifferentemente sorretta dal dolo e dalla colpa, sono state considerate come indici della volontà del legislatore di interpretare il concetto di interesse in senso oggettivo e di correlare quest'ultimo, per l'appunto, alla condotta tenuta dall'agente qualificato nell'ambito dell'attività svolta per conto dell'ente<sup>13</sup>.

In dottrina<sup>14</sup> è stato criticamente rilevato come sarebbe stato opportuno che il legislatore avesse dettato un contenuto minimo dei *compliance programs* idonei a prevenire i reati ambientali, al pari di quanto era stato fatto al momento dell'introduzione dell'art. 25-septies (quando fu stabilita una presunzione di conformità legale per quei modelli definiti conformemente o alle linee guida UNI – INAIL per un sistema di gestione della salute e della sicurezza sul lavoro del 28 settembre 2011 o al British standard OHSAS 18001:2007).

Con la legge 22 maggio 2015, n. 68, sono state introdotte nell'ordinamento fattispecie di aggressione dell'ambiente costruite sotto forma di delitto, sia allo scopo di superare le difficoltà interpretative e applicative legate all'utilizzo del c.d. disastro innominato previsto dall'art. 434 del codice penale, sia per completare il catalogo sanzionatorio della responsabilità degli enti collegata a reati contro l'ambiente, presidiando penalmente ogni livello di alterazione delle matrici ambientali, introducendo nell'ordinamento due nuove figure delittuose (inquinamento ambientale e disastro ambientale, di cui agli artt. 452 bis e 452 quater cod. pen.), accompagnandole con altre previsioni

---

<sup>13</sup> Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario, relazione n. III/09/2011 su novità legislative, a cura di L. PISTORELLI E A. SCARCELLA.

<sup>14</sup> M. RAIMONDO, op. cit., pag. 20.



incriminatrici ritenute necessarie per la tenuta complessiva del sistema e con la disciplina della responsabilità degli enti.

Pur essendo stato ampliato, dal comma ottavo dell'art. 1 della l. n. 68 del 2015, il catalogo dei reati che costituiscono il presupposto della responsabilità amministrativa degli enti, di cui all'art. 25--*undecies* del d.lgs. 231 del 2001<sup>15</sup>, prevedendo altresì, l'applicazione delle sanzioni interdittive di cui all'art. 9, non sono stati modificati i criteri di imputazione di tale responsabilità<sup>16</sup>.

Rimane, dunque, ferma l'elaborazione in ordine ai criteri di imputazione soggettiva (commissione del reato da parte di soggetti in posizione apicale o sottoposti all'altrui direzione, dunque la sussistenza di un rapporto qualificato tra l'autore del reato e l'ente) e oggettiva (di cui all'art. 5 d.lgs. n. 231 del 2001) della responsabilità dell'ente<sup>17</sup>, nell'ambito della quale è stato sottolineato come l'interesse e il vantaggio per l'ente devono essere verificati in concreto, nel senso che la società deve ricevere una effettiva e potenziale utilità, ancorché di natura economica, dalla commissione del reato, e che la responsabilità da reato dell'ente è configurabile anche quanto questo abbia avuto un interesse non esclusivo, ma solo concorrente con quello del soggetto – persona fisica – autore del reato.

Al riguardo è stato affermato<sup>18</sup> che oltre alla omissione cautelare connotata da accezione economica valutabile in termini di risparmio di costi, si deve ritenere posta nell'interesse dell'ente, e dunque fonte di responsabilità amministrativa, anche quella condotta che comunque attui le scelte organizzative o gestionali dell'ente da considerare inadeguate, con la conseguenza che la condotta, anche se non implica direttamente o indirettamente un risparmio, va ritenuta coerente con la politica imprenditoriale di cui tali scelte sono espressione e alla cui attuazione contribuisce, come tale da considerare realizzata nell'interesse dell'ente.

E' stato anche sottolineato<sup>19</sup> come la comparsa dei nuovi ecodelitti potrebbe comportare, proprio nel settore penale ambientale, una accentuazione e accelerazione del processo di autonomizzazione

---

<sup>15</sup> Così completando in modo razionale il sistema sanzionatorio, v. F. PALAZZO, *I nuovi reati ambientali. Tra responsabilità degli individui e responsabilità dell'ente*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, Fasc. 1, 2018, p. 329.

<sup>16</sup> C. RUGA RIVA, *Commento al testo base sui delitti ambientali adottato dalla Commissione giustizia della Camera*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 22 gennaio 2014; si veda anche, per una analisi complessiva, L. SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli ecodelitti: una svolta quasi epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, Fasc. 2, 2015; C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati, commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015; P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015; L. RAMACCI, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015 n. 68*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

<sup>17</sup> G. CASARTELLI, *La responsabilità degli enti per i reati ambientali*, in *Rivista -Diritto Penale Contemporaneo*, 2012.

<sup>18</sup> P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 808 e ss.

<sup>19</sup> F. PALAZZO, *I nuovi reati ambientali. Tra responsabilità degli individui e responsabilità dell'ente*, cit.



della responsabilità dell'ente rispetto a quella individuale<sup>20</sup>, in sintonia con la previsione contenuta nell'art. 8 del d.lgs. 231 del 2001.

#### 4. I modelli organizzativi in materia ambientale.

Con il d.lgs. 231 del 2001 è stato introdotto un sistema di *corporate compliance*, fondato sul dovere di autocontrollo dell'ente, mediante l'adozione di regole relative all'organizzazione dell'impresa, in funzione della prevenzione della realizzazione di reati<sup>21</sup>.

La valorizzazione della componente auto-organizzativa si pone come elemento di forte originalità, in particolare laddove consente di separare le sorti processuali dell'ente da quelle del soggetto che per esso ha agito, anche quando si tratti del vertice aziendale, tradizionalmente considerato,

---

<sup>20</sup> Cass. Pen., Sez. VI, sentenza n. 28299 del 2016, nella quale è stato chiarito che il reato-presupposto deve bensì essere accertato ma, proprio in conseguenza dell'art. 8, che consente di prescindere dalla identificazione del colpevole individuale, è anche ben possibile che l'accertamento si limiti al fatto obiettivo tipico e alla sua antigiuridicità, con esclusione quindi della colpevolezza; va, però, considerato che le sanzioni derivanti dai nuovi reati ambientali sono differenziate a seconda che questi ultimi siano commessi a titolo di dolo o di colpa, con la conseguente necessità di accertare l'elemento psicologico individuale del reato ambientale e dunque di identificare la persona fisica che ne è autore.

<sup>21</sup> L'idea di sanzionare l'ente in quanto tale, mediante il ricorso ad un carrot-and-stick approach, contrapposto al tradizionale command-and-control penalistico, trova la sua fonte di ispirazione, come esplicitamente riconosciuto nella Relazione di accompagnamento al D.lgs. 231, nell'istituto statunitense dei compliance programs. Introdotti nel 1991 con l'approvazione delle Federal Sentencing Guidelines anche per gli enti, essi prevedono un sistema di commisurazione e attenuazione della sanzione parametrato alla culpability dell'ente, a sua volta calcolata, sulla scorta di determinati criteri individuati dalla Guidelines, tanto in base alle precauzioni prese dall'impresa prima della verifica dell'illecito quanto in ragione del comportamento tenuto successivamente allo stesso. L'impresa che delinque, in questo modo, è considerata alla stregua di un unico soggetto agente, capace di esprimere una propria colpevolezza/responsabilità, aggiuntiva rispetto a quella del singolo. Al netto delle diversità degli ordinamenti giuridici e di contesti economici, è la possibilità di "mirare" direttamente all'ente, olisticamente inteso, a costituire la ratio di un simile transplanting, nell'ottica del principio costituzionale di colpevolezza. In effetti uno degli ostacoli storici all'introduzione penale della responsabilità degli enti in Italia, oltre a quello di un insuperabile ontologismo antropologico che caratterizzerebbe il diritto penale, risiedeva nella difficoltà di immaginare un sistema che, trasferendo automaticamente la responsabilità del singolo all'ente - tramite il ricorso a modelli civilistici, quali il c.d. respondeat superior o a teorie "umanizzanti", quali l'immedesimazione organica - non implicasse il verificarsi di ipotesi di responsabilità oggettiva. Era necessario, pertanto, trovare una soluzione compatibile con il combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'articolo 27 Cost., tanto nella sua versione "minima" di divieto per responsabilità per fatto altrui, quanto in una "allargata", che esclude qualunque forma di responsabilità oggettiva e giudica la possibilità di muovere un rimprovero personale, anche normativo, al soggetto agente, ai fini di una sua tendenziale rieducazione. Il Modello rappresenta, dunque, la concretizzazione delle regole interne adottate per contenere i rischi-reato generalmente connessi all'attività produttiva e costituisce il fulcro di un sistema politico-criminale fondato innanzitutto sulla prevenzione piuttosto che sulla (sola) repressione, realizzato attraverso una c.d. enforce self-regulation. Sul tema, si veda COLASURCI, *L'idoneità del modello nel sistema 231, tra difficoltà operative e possibili correttivi*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 13 ottobre 2015; MARRA, *Prevenzione mediante organizzazione*, Torino, 2009; DI GIROLAMO, *I compliance programs: un tema di governo societario da svolgere a cura dell'assemblea*, in *Rivista delle Società*, 2008, 959.



all'opposto, quale "incarnazione" della volontà dell'impresa, e, quindi, dalla stessa inseparabile e indistinguibile<sup>22</sup>.

La logica alla base di tale sistema è eminentemente premiale, in quanto, a fronte della imposizione di oneri e obblighi organizzativi a carico dell'ente, sono previste attenuazione e, soprattutto, esclusione della responsabilità dello stesso<sup>23</sup>.

L'adozione e l'attuazione di modelli di organizzazione e gestione da parte degli enti, sebbene non obbligatorie, rappresentano, infatti, condizioni necessarie alla esenzione dalla responsabilità amministrativa in caso di reato commesso dai vertici dell'impresa nell'interesse e a vantaggio della stessa.

Il modello rappresenta dunque la concretizzazione delle regole interne adottate per contenere i rischi – reato generalmente connessi alla attività produttiva, e costituisce il fulcro del sistema di politica criminale fondato anzitutto sulla prevenzione piuttosto che sulla sola repressione<sup>24</sup>.

Tali modelli di organizzazione costituiscono atti gestori, la cui adozione e attuazione rientra nelle attribuzioni degli amministratori e attengono alla organizzazione delle competenze all'interno della società<sup>25</sup>.

Il d.lgs. n. 231 del 2001 ha disciplinato solo le linee essenziali di tali modelli, ferma restando la necessità di adeguamento alle dimensioni, alla struttura e, soprattutto, alla attività svolta dall'ente<sup>26</sup>.

L'art. 6, comma 2, prevede che i modelli rispondano ad alcune esigenze, quali:

- a) individuare le attività nell'ambito delle quali possono essere commessi reati;
- b) prevedere specifici protocolli diretti a programmare la formazione e l'attuazione delle decisioni dell'ente in relazione ai reati da prevenire;

---

<sup>22</sup> Tanto che l'art. 8, rubricato, appunto, "Autonomia della responsabilità dell'ente", individua le ipotesi nelle quali l'ente è responsabile non sia individuabile o perseguibile la persona fisica che per esso ha agito.

<sup>23</sup> M. COLACURCI, *L'idoneità del modello nel sistema 231, tra difficoltà operative e possibili correttivi*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2, 2016, 66.

<sup>24</sup> G. MARRA, *Prevenzione mediante organizzazione*, Torino, 2009.

<sup>25</sup> F. D'ARCANGELO, *L'aggiornamento del modello organizzativo tra le modifiche normative e l'affinamento delle best practices*, in *Rivista Responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2013, p. 166.

<sup>26</sup> Nonostante l'intervento riformatore del 2015 si registra, infatti, ancora una omissione in ordine al rinvio ai sistemi di gestione ambientale di cui alle norme ISO 14001 e EMAS, sulla falsariga dell'art. 30 del d.lgs. 81/2008. E' stato, peraltro, al riguardo osservato da P. FIMIANI (La tutela penale dell'ambiente) che il modello ex d.lgs. 231/2001 dovrebbe contenere ulteriori previsioni rispetto ai sistemi di gestione realizzati in base alla norma ISO 14001 e EMAS, in quanto questi mirano a realizzare la miglior gestione dell'impresa in campo ambientale, mentre il modello di gestione 231 non ha natura gestionale generalista, ma si prefigge lo scopo di ridurre il rischio di commissione di specifici reati nell'interesse o a vantaggio dell'ente, delineando un vero e proprio modello di diligenza che, se idoneo (cioè eludibile solo in modo fraudolento) ed efficacemente attuato, esclude la responsabilità dell'ente.



- c) individuare le modalità di gestione delle risorse finanziarie idonee a impedire la commissione dei reati;
- d) prevedere obblighi di informazione nei confronti dell'organismo deputato a vigilare sul funzionamento e l'osservanza dei modelli;
- e) introdurre un sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Allo stesso modo, circa i modelli dei soggetti in posizione subordinata, l'articolo 7, comma 3, richiede l'indicazione delle misure idonee a garantire lo svolgimento dell'attività nel rispetto della legge e a scoprire ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio, nonché, al comma 4, lett. b), la predisposizione di un "sistema disciplinare idoneo a sanzionare il mancato rispetto delle misure indicate nel modello.

Si tratta, dunque, di un atto di auto-normazione, contenente un insieme di prescrizioni regolamentari e programmatiche relative alla azione dell'impresa in determinate aree di attività nelle quali vi sia il rischio della commissione di reati<sup>27</sup>.

Il modello si compone di una parte generale, nella quale è descritta la struttura interna dell'ente, con l'illustrazione della distribuzione del potere decisionale e della rete dei controlli interni<sup>28</sup>, e di una parte speciale nella quale, attraverso la mappatura dei rischi (o *risk assessment* o *risk mapping*), l'ente deve individuare le aree potenzialmente a rischio di commissione di reato<sup>29</sup>.

È ormai diffusa la consapevolezza che il modello organizzativo e di gestione debba essere realizzato "su misura" per ciascuna impresa e per ogni diversa organizzazione.

Ciò è tanto più vero in relazione alle peculiarità dei reati ambientali, che determinano la necessità che la mappatura dei rischi sia condotta in modo specifico per ciascun reato, non essendo pienamente configurabile una modalità attuativa unitaria per il gruppo di questi reati, che possono essere commessi, nell'ambito dell'attività d'impresa, con modalità che nella pratica possono risultare estremamente eterogenee e disparate.

---

<sup>27</sup> P. SFAMENI, *Responsabilità da reato degli enti e nuovo diritto azionario: appunti in tema di doveri degli amministratori ed organismo di vigilanza*, in *Rivista delle Società*, I, 2007, p. 175.

<sup>28</sup> La parte generale comprende anche il c.d. codice etico, che racchiude i principi e i valori ai quali l'ente dichiara di ispirarsi nello svolgimento delle proprie attività, nonché la disciplina della formazione dei lavoratori dell'impresa, del sistema di rilevamento degli illeciti e di sanzioni interne.

<sup>29</sup> Tale operazione avviene, di fatto, mediante l'individuazione dei rischi di commissione di reati, in cui, per ciascun reato o gruppo di reati, si definisce quale soggetto e nell'ambito di quale attività o processo aziendale può realizzare, o contribuire a realizzare, anche in modo solo prodromico, un determinato tipo di illecito, indicandone anche le possibili modalità attuative, anche in considerazione della "storia" dell'ente, al fine di rilevare episodi indicativi di una certa propensione alla commissione di reati.





Una tale opera di personalizzazione si realizza, dunque, non nella individuazione di misure di prevenzione, ma nella mappatura dei rischi.

Affinché il modello espliciti efficacia esimente esso deve dunque essere connotato da una serie di requisiti, la cui valutazione spetta in ultima istanza al giudice chiamato a vagliare la configurazione della complessa fattispecie di responsabilità dell'ente.

Innanzitutto, deve essere idoneo e quindi efficace.

L'idoneità deve sussistere *ex ante* e si misura in termini di capacità a prevenire i reati-rischio da parte delle misure predisposte, essendo queste tali da consentire di eliminare o comunque di minimizzare il rischio della relativa commissione<sup>30</sup>.

L'efficacia del modello viene ricondotta, inoltre, alla presenza di un adeguato apparato sanzionatorio in caso di rilevata violazione delle misure indicate nei protocolli<sup>31</sup>.

In ordine a tale profilo, si è affermato in giurisprudenza che il giudizio di idoneità del modello è strettamente normativo, non lasciando margini di discrezionalità al giudicante. Questi è soltanto tenuto a verificare se le predisposte cautele siano conformi a quelle indicate dalle migliori e più consolidate conoscenze del momento storico, in tema di minimizzazione del rischio tipico<sup>32</sup>.

Inoltre, i modelli devono essere connotati da sufficiente specificità nella individuazione delle aree a rischio reato, nonché da adeguatezza diacronica ovvero da attualità, dovendo il modello rispondere costantemente alle verosimilmente mutevoli esigenze e caratteristiche dell'ente.

La sola mancata adozione del modello organizzativo non risolve il problema della responsabilità dell'ente, che consegue solo laddove ricorrano tutti gli altri presupposti di legge (commissione del reato da parte di persona qualificata, integrazione della fattispecie criminosa nell'interesse o a vantaggio dell'ente). Tuttavia, una volta risolto dal punto di vista probatorio il tema della ricorrenza di tali presupposti, è pacifico che la mancata preventiva adozione del modello, in presenza dei requisiti oggettivi e soggettivi di ascrizione della responsabilità ex 231, risulta sufficiente a costituire quella "rimproverabilità" di cui alla Relazione ministeriale al decreto legislativo e ad integrare la fattispecie sanzionatoria, costituita dall'omissione delle previste doverose cautele organizzative e gestionali idonee a prevenire la commissione dei reati-presupposto.

---

<sup>30</sup> IELO, *Compliance Programs: natura e funzione nel sistema di responsabilità degli enti. Modelli organizzativi e d.lgs. 231/2001*, in *Resp. Amm. Soc. Enti*, 2006 103.

<sup>31</sup> DI GIOVINE, *Lineamenti sostanziali del nuovo illecito punitivo*, in LATTANZI, *Reati e responsabilità dell'ente. Guida al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Milano, 2010, p. 98.

<sup>32</sup> Cass. pen., sez. V, sentenza 18 dicembre 2013, n. 4677, P.G. in proc. Impregilo S.p.A., in *Dir. Proc. Pen.*, 2014, p. 1425 ss, con nota di BERNASCONI, "Razionalità" e "irrazionalità" della Cassazione in tema di idoneità dei modelli organizzativi.



L'istituzione e l'aggiornamento del modello costituiscono, quindi, un “onere prudenziale” per la società che intenda andare esente da responsabilità amministrativa, atteso che - concorrendo i predetti presupposti - l'assenza del medesimo costituisce una circostanza idonea per addivenire alla affermazione di detta responsabilità<sup>33</sup>.

Va aggiunto, però, che, come chiarito nella sentenza in commento, la mancanza o il mancato rispetto del modello organizzativo non costituiscono condizioni necessarie per la configurazione della responsabilità dell'ente, in quanto ciò non è richiesto dall'art. 5, secondo cui è sufficiente la commissione del reato da parte dei soggetti indicati nella disposizione nell'interesse dell'ente o che questo ne abbia tratto un vantaggio, mentre le articolate previsioni contenute nei successivi artt. 6 e 7 hanno la funzione, qualora ne ricorrano tutte le condizioni, di consentire all'ente di liberarsi dalla responsabilità derivante dalla commissione di un reato.

## **5. La sindacabilità giudiziale del modello organizzativo.**

Nel sindacato giudiziale dei modelli di organizzazione assume un rilievo centrale il tema della “contestualizzazione” di tale giudizio, sia con riferimento alla specifica attività o settore in cui è maturato l'illecito, che allo stato delle acquisizioni disponibili al momento della commissione del fatto per cui si procede<sup>34</sup>.

Qualora si verifichi la commissione di un reato-presupposto nell'interesse o a vantaggio della società, è evidente che la semplice adozione e attuazione del modello non offre di per sé garanzia di esenzione dalla responsabilità dell'ente: il modello non deve costituire un mero “strumento di facciata”, dotato di una valenza solo formale, ma deve essere concreto e dinamico, “idoneo a conformarsi costantemente con il mutamento della realtà operativa ed organizzativa della persona giuridica”<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> AMATO, *Il modello di organizzazione nel sistema di esonero dalla responsabilità: le ragioni di una scelta prudenziale*, in *Resp. Amm. Soc. En*, 2015, Fasc. 2, p. 56-69.

<sup>34</sup> D'ARCANGELO, *I canoni di accertamento della idoneità del Modello Organizzativo nella giurisprudenza*, in *Resp. Amm. Soc. En*, Fasc. 2, 2011, p. 141; si veda anche Trib. Milano, G.u.p., 17 novembre 2009, Impregilo S.p.a., in *Le Società*, 2010, p.473, in cui il Giudice contestualizza il giudizio in ordine all'idoneità del modello con riferimento all'assetto normativo e disciplinare esistente all'epoca di commissione del fatto: “In merito all'efficacia del modello organizzativo va tenuto conto che non vi erano praticamente precedenti in materia - se non forse a livello internazionale - e che la nuova normativa era una novità assoluta per la giurisprudenza e la dottrina nazionali, posto che la novella del 2001 aveva introdotto per la prima volta nell'ordinamento dello Stato il concetto di responsabilità diretta degli enti per gli illeciti penali commessi dai loro dirigenti e amministratori”.

<sup>35</sup> Trib. Napoli, 26 giugno 2007, in [www.rivista231.it](http://www.rivista231.it).



Il giudice chiamato a valutare la responsabilità dell'ente non dovrà limitarsi, pertanto, alla mera lettura del documento che integra il modello, dovendo invece basarsi su circostanze di fatto concrete e valorizzare ogni elemento sintomatico che dimostri l'ineffettività del *compliance program* e della funzione di controllo assegnata all'Organismo di Vigilanza<sup>36</sup>.

L'assenza di disposizioni che, al pari dell'articolo 30 del Testo Unico del 2008, descrivano nel dettaglio il contenuto dei modelli organizzativi e le poche indicazioni chiarificatrici della giurisprudenza - dovute allo scarso impatto che il d.lgs. 231 ha avuto sinora nella prassi applicativa - hanno generato nel mondo imprenditoriale una profonda disapprovazione e un disorientamento verso il meccanismo di costruzione e implementazione dei modelli in questione.

Le stesse valutazioni giudiziali in tale materia sono risultate caratterizzate, in mancanza di un paradigma formalizzato dal legislatore, da un forte componente soggettiva, fonte di inevitabili disomogeneità applicative.

Recepite, pertanto, le esigenze di certezza avanzate dalle imprese, non resta che dirigersi verso percorsi di formalizzazione dei protocolli cautelari per singole attività aziendali, consentendo in tal modo all'ente di potersi basare, in fase di auto-organizzazione preventiva, su un catalogo predeterminato di cautele, senza tuttavia necessariamente giungere a pericolosi procedimenti di validazione preventiva affidati ad organismi tecnici, che prescindano da una verifica in concreto della idoneità ed efficacia del modello organizzativo<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> G. GARUTI, *Profili giuridici del concetto di "adeguatezza" dei modelli organizzativi*, in *Resp. Amm. Soc. Ent.*, Fasc. 3, 2007, p. 11; F. D'ARCANGELO, *Il sindacato giudiziale sulla idoneità dei modelli organizzativi nella giurisprudenza più recente*, in *Resp. Amm. Soc. Ent.*, 2015, p. 51 ss.

<sup>37</sup> M. COLACURCI, *L'idoneità del modello nel sistema 231, tra difficoltà operative e possibili correttivi*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 13 ottobre 2015.



**La legittimità costituzionale dell'art. 452-*quaterdecies*, ult. co., c.p.  
e il suo rapporto con l'art. 452-*undecies* c.p.**

**The constitutional legitimacy of art. 452-*quaterdecies*, last co.,  
c.p. and its relationship with art. 452-*undecies* of the Criminal Code**

**di Cristina INGRAO**

**Abstract.** Con la sentenza in esame la Suprema Corte ha rigettato la questione di legittimità costituzionale sottoposta alla sua attenzione e avente ad oggetto la confisca obbligatoria prevista dall'ultimo comma dell'art. 452-*quaterdecies* c.p., relativa al reato di “Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”. Tale confisca, in particolare, si atteggia in maniera diversa e più estensiva rispetto a quelle prevista all'art. 452-*undecies* c.p., che non opera a fronte di condotte riparatorie, di messa in sicurezza e di bonifica o ripristino dello stato dei luoghi da parte del reo. La Suprema Corte prova a chiarire la ragione di tale differente previsione legislativa, ancorandola essenzialmente alla diversità strutturale fra le fattispecie che vengono in rilievo, anche se in modo forse eccessivamente stringato per una questione che determina molte conseguenze sul piano applicativo.

**Abstract.** The paper aims at analysing a recent Supreme Court decision concerning the objection of constitutional legitimacy related to the compulsory confiscation provided for by the last subsection of the art. 452-*quaterdecies* c.p. (Organized activities of illegal traffic of wastes). The abovementioned confiscation acts in a broader way if compared to the one provided by the art. 452-*undecies* c.p. Indeed, the latter does not operate if the defendant realises restoring or remedial conducts related to the aftercare of the involved site. The Supreme Court justifies the different regulation between the two confiscation just evoking the dissimilarity of the two provisions and therefore rejected the objection, probably in a such a short time for an issue that has so many consequences on the practical plain

**Parole chiave:** legittimità costituzionale - confisca obbligatoria - Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti

**Key words:** constitutional legitimacy - compulsory confiscation - Organized activities of illegal traffic of wastes



**SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La vicenda processuale. - 3. Le caratteristiche del reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p. - 4. La confisca ex art. 452-*quaterdecies*, ult. co., c.p. - 5. Differenze con la confisca ambientale ex art. 452-*undecies* c.p. – 6. Osservazioni conclusive e rilievi critici.**

## 1. Premessa

Con la sentenza in esame la Sezione terza della Corte di Cassazione ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale relativa alla confisca obbligatoria prevista dall'ultimo comma dell'art. 452-*quaterdecies* c.p. per il reato di “Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”. Tale ipotesi di confisca opera diversamente e in maniera più estensiva rispetto a quella prevista all'art. 452-*undecies* c.p.

Quest'ultima riguarda infatti soltanto alcuni delitti ambientali – tassativamente indicati nella norma – e, diversamente dalla confisca prevista dall'art. 452-*quaterdecies*, non è applicabile in presenza di condotte riparatorie, di messa in sicurezza e di bonifica o ripristino dello stato dei luoghi da parte del reo.<sup>1</sup>

È proprio tale diversa portata operativa che viene contestata nel ricorso, la quale però è condivisa dalla Suprema Corte, alla luce della differente struttura e delle non coincidenti finalità che attraverso le due disposizioni il legislatore intende perseguire.

L'art. 452-*quaterdecies* c.p., oggetto della questione di legittimità costituzionale, punisce, com'è noto, le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e, all'ultimo comma, dispone la confisca obbligatoria, diretta o per equivalente, delle cose che servirono a commettere il reato o che ne costituiscono il prodotto o il profitto, salvo che appartengano a persone estranee al fatto. Si tratta di una disposizione che è stata introdotta nell'ordinamento<sup>2</sup> non solo e non tanto per tutelare il bene ambiente *sic et simpliciter*, come

---

<sup>1</sup> È bene precisare fin da ora che sebbene oggetto della questione di legittimità costituzionale sollevata dal ricorrente fosse principalmente la disposizione di cui all'art. 452-*undecies* c.p., nelle motivazioni della sentenza la Suprema Corte fa essenzialmente riferimento all'art. 452-*quaterdecies* c.p., analizzando brevemente anche il suo rapporto con la norma generale sulla confisca ambientale.

<sup>2</sup> La norma soltanto recentemente è stata trasposta, in maniera integrale, nel codice penale, in attuazione del principio della c.d. riserva di codice, aggiungendosi, in tal modo, agli altri delitti contro l'ambiente oggi presenti nel Titolo VI *bis* del libro II del codice penale, introdotti dalla l. n. 68/2015, recante “Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente”. In precedenza, invece, la disciplina del traffico illecito di rifiuti era prevista dall'art. 260 del d.lgs. n. 152 del 2006 (Testo unico Ambientale o TUA) che, a sua volta, riproponeva la formulazione dell'art. 53 *bis*, introdotto con l. 23 marzo 2001, n. 93, nel d.lgs. n. 22/1997 (c.d. decreto Ronchi), ma riconfigurando la stessa fattispecie come delitto.



avviene nel caso dell'art. 452-*undecies* c.p., che, infatti, opera per fattispecie che singolarmente considerate non sono caratterizzate da un altissimo disvalore penale. Con essa, piuttosto, si è inteso perseguire una più ampia e rigida attività di contrasto alle organizzazioni criminali, essendo ormai noti i legami fra inquinamento dell'ambiente, criminalità organizzata ed economica, che danno luogo al fenomeno delle c.d. "ecomafie"<sup>3</sup>.

In particolare, tale espressione designa, specie nel settore dei rifiuti, un peculiare intreccio tra condotte realizzate da diverse tipologie di soggetti che partecipano a vario titolo alla gestione del ciclo dei rifiuti. Alcune di tali figure sono dotate di uno *status* legalmente riconosciuto (imprenditori produttori di beni, trasportatori, pubblici amministratori, tecnici di laboratorio); altre, invece, appaiono più opache (faccendieri, mediatori) ed altre ancora, infine, sono veri e propri esponenti di organizzazioni criminali, specie di tipo mafioso. La molteplicità dei ruoli dei soggetti coinvolti e la varietà dei loro rispettivi comportamenti appaiono tuttavia unificate dal medesimo scopo di arricchimento e di profitto illecito, perseguito anche sotto forma di abbattimento dei costi.<sup>4</sup>

A conferma del fatto che la disposizione incriminatrice delle attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti sia un fondamentale strumento di contrasto al fenomeno delle "ecomafie", le modifiche legislative che nel corso del tempo l'hanno interessata hanno riguardato esclusivamente profili *lato sensu* sanzionatori o processuali.

Il riferimento è - in particolare - al suo inserimento nel 2010 tra i reati di competenza della Direzione Distrettuale Antimafia elencati dall'art. 51, co. 3 *bis*, c.p.p.; alla configurazione, mediante il d.l. n. 121/2011, della responsabilità *ex crimine* degli enti ai sensi dell'art. 25-*undecies* del d.l. n. 231/2001; e, infine, alla previsione, attraverso la l. n. 68/2015, della

---

Per approfondimenti sulla riforma del 2015 in materia ambientale, si vedano: G. AMARELLI, *La riforma dei reati ambientali: luci ed ombre di un intervento a lungo atteso*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.com](http://www.dirittopenalecontemporaneo.com), 2015, pp. 1-2; P. FIMIANI, *La tutela dell'ambiente*, Milano, 2015; T. PADOVANI, *Legge sugli ecoreati, un impianto inefficace che non aiuta l'ambiente*, in *Guida dir.*, 2015, pp. 10 ss.; A. MANNA, *Trattato di diritto penale. Parte generale e speciale. Riforma 2008-2015*, in A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. PAPA (diretto da), Milano, 2015; C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015; C. PARODI, M. GEBBIA, M. BORTOLOTTI, V. CORINO, *I nuovi delitti ambientali (l. 22 maggio 2015, n. 68)*, Milano, 2015; L. SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli "ecodelitti": una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Dir. Pen. Cont. - Riv. Trim.*, fasc. 2, 2015, pp. 1 ss.; C. BERNASCONI, *Art. 1, commi 2, 3, 4, 5, 6 e 8. L'ampio spettro di modifiche introdotte dalla legge n. 68/15 (disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente): i riflessi su eterogenei profili di disciplina*, in [www.la-legislazionepenale.eu](http://www.la-legislazionepenale.eu), 2016; P. PATRONO, *I nuovi delitti contro l'ambiente: il tradimento di un'attesa riforma*, in *Leg. pen.*, 2016, pp. 12 ss.; G. DE SANTIS, *Il nuovo volto del diritto penale dell'ambiente*, Roma, 2017; L. CORNACCHIA, N. PISANI, *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018; C. RUGA RIVA, *Reati contro l'ambiente e il territorio*, in M. PELISSERO (a cura di), Torino, 2019.

<sup>3</sup> M. PALMISANO, *Il traffico illecito di rifiuti nel Mediterraneo: fenomenologie e strumenti di contrasto*, in *Dir. pen. cont. - Riv. Trim.*, fasc. 1, 2018, pp. 93 ss.

<sup>4</sup> G. DE SANTIS, *Il delitto di "attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti" (art. 260 D.Lgs. 152/06)*, in [www.carabinieri.it](http://www.carabinieri.it), 2008.



confisca obbligatoria degli strumenti, del prodotto o del profitto del delitto, diretta a colmare una lacuna fino a quel momento faticosamente riempita dalla giurisprudenza, la cui legittimità costituzionale costituisce proprio l'oggetto della sentenza in commento.<sup>5</sup>

## 2. La vicenda processuale

La sentenza in esame prende le mosse da una pronuncia del gennaio 2019 del G.U.P. del Tribunale di Milano, che, ai sensi dell'art. 444 c.p.p., applicava agli imputati le pene dagli stessi richieste in relazione ai reati loro contestati; fra i quali figuravano l'associazione per delinquere, di cui all'art. 416 c.p., e una serie di reati puniti dal TUA, compresi, per ciò che a noi interessa, gli artt. 260 d.lgs. n. 152/2006, oggi art. 452-*quaterdecies* c.p., e 256 del medesimo d.lgs., che punisce la attività di gestione di rifiuti non autorizzata. Con la stessa sentenza venivano inoltre ordinati a tutti gli imputati, ai sensi del citato art. 452-*quaterdecies* c.p., il ripristino dell'ambiente e la bonifica delle discariche abusive coinvolte nell'attività illecita da loro posta in essere, e veniva, infine, disposta, *ex art.* 256 d.lgs. n. 152/2006, la confisca delle aree interessate dalle stesse attività illecite.

Il ricorso per Cassazione avverso la sentenza eccepiva l'illegittimità costituzionale dell'art. 452-*undecies* c.p., che all'ultimo comma esclude l'applicazione della confisca nell'ipotesi in cui l'imputato abbia efficacemente provveduto alla messa in sicurezza e, ove necessario, alla bonifica o al ripristino dello stato dei luoghi. Tale esclusione veniva infatti ritenuta una forma di ingiustificata disparità di trattamento tra il condannato per il reato di cui all'art. 452-*septies* c.p. ("*Impedimento del controllo*") e il soggetto autore del reato *ex art.* 452-*quaterdecies* c.p. D'altro canto, nello stesso ricorso, si riteneva irragionevole la scelta legislativa di precludere al soggetto che non avesse potuto porre in essere l'attività riparatoria di beneficiare di tale causa di esclusione della confisca; possibilità, appunto, ammessa per l'autore di uno dei reati elencati all'art. 452-*undecies* c.p.

La Corte di Cassazione ha però giudicato la questione come manifestamente infondata.

In primo luogo, sotto il profilo formale, per la genericità della prospettazione della stessa da parte del ricorrente che non ha indicato il parametro costituzionale cui fare riferimento nella indagine di non manifesta infondatezza.

---

<sup>5</sup> F. VENTURI, *La Corte di Cassazione torna sul delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: la dilatazione dello spettro punitivo di una fattispecie sovrabbondante di requisiti selettivi*, in *Cass. pen.*, fasc. 3, 2020, p. 1130.



In secondo luogo, la Corte osserva come la previsione della confisca obbligatoria delle cose utilizzate per commettere il reato prevista all'ultimo comma della disposizione denunciata per il caso di condanna o di applicazione di pena per il delitto di traffico illecito di rifiuti non sia irragionevole, avendo essa lo scopo, a fini sanzionatori e special-preventivi, di sottrarre i beni utilizzati per commettere tale reato, onde evitarne la ripetizione, e di dissuadere dalla sua nuova futura commissione. Si tratterebbe, pertanto, di realizzare finalità tipicamente correlate alla funzione della sanzione penale e rimesse alla libera scelta del legislatore.

Per tale ragione, la previsione legislativa di non applicare a tale tipo di confisca l'esclusione prevista dall'art. 452-*undecies*, co. 4, c.p. non viene considerata in contrasto con il principio di uguaglianza, in forza della diversità strutturale tra le fattispecie contemplate da tale ultima disposizione e quella di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p., che contempla appunto condotte per le quali l'attività di bonifica o ripristino dello stato dei luoghi costituisce una sanzione accessoria che si affianca alla confisca.

### 3. Le caratteristiche del reato di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p.<sup>6</sup>

Come appena segnalato, ad opinione della Suprema Corte la previsione e la portata operativa della confisca obbligatoria di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p. appare ragionevole e legittima, in quanto frutto di una scelta del legislatore che si pone in linea con le caratteristiche strutturali dell'illecito e con la sua *ratio* politico/criminale.

Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti è qualificato come un reato abituale, costituito dai comportamenti non occasionali di soggetti che, al fine di conseguire

---

<sup>6</sup> Per approfondimenti sulla norma in esame si veda: G. AMENDOLA, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: introdotto il primo delitto contro l'ambiente, commento alla legge 23 marzo 2001, n. 93*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, pp. 708 ss.; P. MOLINO, *Il nuovo reato di organizzazione di traffico illecito di rifiuti: luci ed ombre della lotta all'ecomafia*, in *Riv. polizia*, 2001, p. 337; L. PRATI, *Il nuovo reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti: una norma problematica*, in *Ambiente*, fasc. 7, 2001 pp. 625 ss.; L. BISORI, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e pericolo per l'incolumità pubblica*, in *Urb. e app.*, 2006, p. 615; G. IZZO, *Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti*, in *Consulente dell'impresa commerciale industriale*, 2006, pp. 1335 ss.; S. MARASCIALLI, *Le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: una breve analisi del reato*, in *Dir. e giur. ambiente*, 2010, pp. 549 ss.; P. FIMIANI, *Il nuovo reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti*, in *Ambiente*, 2011, p. 11; R. LOSENGO, *Per un ritorno alle origini: incidenza della normativa antimafia sull'applicazione e sull'interpretazione giurisprudenziale del reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti (art. 260 d.lgs. 152/2006)*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, p. 769; A. VITA, *Delitto di «attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti»: elementi costitutivi*, in *Riv. Pen.*, 2011; pp. 475 ss.; M. DE MARCO, *Il delitto di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti*, in *Il «doppio binario nell'accertamento dei fatti di mafia*, in A. BARGI (a cura di), Torino, 2013, pp. 184 ss.; A.L. VERGINE, *Sul delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 2019.





un ingiusto profitto, fanno dell'illecita gestione dei rifiuti la loro redditizia, anche se non esclusiva, attività di guadagno; per perfezionare il reato, è pertanto necessaria una, seppure rudimentale, organizzazione professionale di mezzi e capitali che sia in grado di gestire ingenti quantitativi di rifiuti in modo continuativo; ossia una pluralità di operazioni condotte in continuità temporale e valutate in modo globale. In altre parole, alla pluralità delle azioni, che è elemento costitutivo del fatto, corrisponde un'unica violazione di legge.<sup>7</sup>

Si tratta inoltre di un reato di condotta e di pericolo astratto che non richiede la realizzazione di un danno o la minaccia grave di esso.<sup>8</sup>

Con riguardo al bene giuridico tutelato, una parte della dottrina e della giurisprudenza lo individua nella pubblica incolumità; per altri esso è da rinvenire anche nella tutela dell'ambiente.<sup>9</sup>

Problematica è invece l'individuazione del soggetto attivo, poiché, malgrado l'*incipit* "*chiunque*" faccia pensare alla configurazione di un reato comune - come una parte della dottrina ritiene<sup>10</sup> -, il successivo riferimento a "*più operazioni ed allestimento di mezzi nell'ambito di attività continuative organizzate*" sembrerebbe richiamare l'art. 2082 c.c. e, pertanto, rivolgersi alla figura dell'imprenditore, quale autore qualificato del reato.<sup>11</sup>

La giurisprudenza, dal suo canto, ha accolto la prima impostazione, cioè quella che considera il reato come comune; sul rilievo che, nonostante la centralità assunta dall'elemento organizzativo, l'autore del reato possa essere "*chiunque*", a prescindere dalla qualifica assunta.<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> Reato abituale che si perfeziona con la realizzazione di più comportamenti della stessa specie; in tal senso, Cass. pen., Sez. III, 3 dicembre 2009, n. 46705, in CED n. 245605 - 01; più di recente, Cass. pen., Sez. III, 14 luglio 2016, n. 52838, in CED n. 268920 - 01.

<sup>8</sup> Cass. pen., Sez. III, 20 dicembre 2012, n. 19018, in CED n. 255395.

<sup>9</sup> F. LEMME, F.E. SALAMONE, *Gli illeciti penali ai danni del territorio*, in *Trattato di diritto del territorio*, in G. SCOCA, P.S. RICHTER, P. URBANI (a cura di), Torino, 2018, p. 1132.

<sup>10</sup> Così tra gli altri, P. GIAMPIETRO, *Prime note sulle nuove 'disposizioni in campo ambientale'*, in *Ambiente*, 2001, p. 405; R. NITTI, *La gestione dei rifiuti*, in *Diritto penale dell'ambiente*, Bari, 2006, p. 300; L. RAMACCI, *Rifiuti: la gestione e le sanzioni*, Piacenza, 2014, p. 250.

<sup>11</sup> L. PRATI, *Il nuovo reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti: una norma problematica*, cit., p. 626. Sul punto, si leggano anche C. BERNASCONI, M. GUERRA, *Sub art. 260 d. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, in *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, in F. GIUNTA (a cura di), Padova, 2007, pp. 415 ss.; A. MARTINI, *I rifiuti*, in *Leggi penali complementari*, in T. PADOVANI (a cura di), Milano, 2007, pp. 770 ss.; S. COSTA, *Le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, i rapporti con l'associazione a delinquere e l'associazione a delinquere di stampo mafioso alla luce della legge 136/2010*, in *Nuovo manuale di diritto e gestione dell'ambiente*, in A. PIEROBON (a cura di), Santarcangelo di Romagna, 2012, p. 1589; M. TARZIA, *Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti*, in *Leg. Pen.*, fasc. 2, 2013, p. 380; M. PALMISANO, *Il traffico illecito di rifiuti nel Mediterraneo: fenomenologie e strumenti di contrasto*, cit., p. 94.

<sup>12</sup> Così, Cass. pen., Sez. III, 17 gennaio 2014, n. 5773, in CED n. 258906 - 01.



Per la configurabilità del delitto *de quo*, non è infine richiesta una pluralità di soggetti agenti, trattandosi di una fattispecie monosoggettiva, sebbene nella prassi l'illecito assuma spesso carattere associativo.<sup>13</sup>

Per quanto attiene all'elemento oggettivo, esso consiste nella condotta di chi, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti. La condotta è pertanto integrata da una pluralità di operazioni riferite ad ingenti quantitativi di rifiuti, compiute abusivamente; nel contesto, come chiarito, di un'attività continuativa organizzata e con allestimento di mezzi, con il fine di ottenere un profitto ingiusto.

L'elencazione tassativa delle condotte si conclude peraltro con la formula “*comunque gestisce*”, in funzione residuale, con la conseguenza che la condotta può assumere le forme e le modalità più variegate.<sup>14</sup>

In generale, tuttavia, nonostante l'elencazione puntuale, la fattispecie appare costruita su una serie di locuzioni generiche, quali “*più operazioni, allestimento di mezzi e attività continuative organizzate*” o “*ingenti quantitativi*”, che ne determinano un'applicazione concreta non sempre agevole.<sup>15</sup>

L'elemento più significativo della disposizione è, senza dubbio, costituito dalla necessaria esistenza di una struttura organizzata. Sebbene la locuzione “*attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate*” avvicini il delitto in esame all'associazione per delinquere (art. 416 c.p.), in cui rileva proprio l'esistenza di una “*struttura organizzativa, sia pur minima e rudimentale, ma idonea e soprattutto adeguata a realizzare gli obiettivi criminosi presi di mira*”<sup>16</sup>, con quest'ultimo esso può tuttavia concorrere, non sussistendo tra le due fattispecie un rapporto di specialità, a causa della presenza di differenti elementi strutturali.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Cass. pen., Sez. III, 30 giugno 2016, n. 36119, in CED n. 267760 – 01; Cass. pen., Sez. III, 16 dicembre 2005, n. 4503, in CED n. 233292 – 01.

<sup>14</sup> Cass. pen., Sez. III, 6 ottobre 2005, n. 40827, in CED n. 232639 – 01, la quale chiarisce, ad esempio, che tra le “operazioni” rientrerebbero anche le attività di intermediazione e commercio.

<sup>15</sup> E. LO MONTE, *Ecomafia: il controllo penale tra simbolicità ed effettività*, in *Nuove strategie per la lotta al crimine organizzato transnazionale*, in V. PATALANO (a cura di), Torino, 2003, p. 240.

<sup>16</sup> V. PAONE, *Traffico illecito di rifiuti: che cosa cambia?*, in *Ambiente&sviluppo*, fasc. 6, 2018, p. 382.

<sup>17</sup> Specificamente, mentre il reato di associazione per delinquere si caratterizza per una organizzazione (anche minima) di uomini e mezzi, diretta alla realizzazione di una serie indeterminata di delitti in modo da turbare l'ordine pubblico, il delitto di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p. si caratterizza per l'allestimento di mezzi e attività continuative e per il compimento molteplici operazioni finalizzate alla gestione abusiva di rifiuti, così da esporre a pericolo la pubblica incolumità e la tutela dell'ambiente. In tal senso, Cass. pen., Sez. III, 21 ottobre 2010, n. 40945, in CED n. 248629; Cass. pen., Sez. III, 4 novembre 2008, n. 45057, in CED n. 242277; Cass. pen., Sez. III, 11 marzo 2008, n. 18351, in CED n. 240152.



Ulteriore requisito del reato è poi l'ingente quantitativo di rifiuti, che, come chiarito dalla giurisprudenza, non può essere individuato *a priori*, attraverso riferimenti esclusivi a dati specifici, dovendosi, invece, basare su un giudizio complessivo, relativo alla pluralità di operazioni poste in essere, anche se quest'ultime, singolarmente considerate, potrebbero essere di modesta entità.<sup>18</sup>

Viene poi richiesto il perseguimento di un ingiusto profitto<sup>19</sup>, il quale a parere della giurisprudenza e della dottrina prevalente non deve necessariamente consistere in un ricavo patrimoniale, potendosi ritenere integrato anche dal mero risparmio di costi o dal perseguimento di vantaggi di altra natura, senza che sia necessario, ai fini della configurazione del reato, l'effettivo conseguimento di tale vantaggio.<sup>20</sup>

Per quanto attiene al requisito dell'abusività della condotta infine, esso è stato oggetto di diverse interpretazioni in dottrina e in giurisprudenza.

L'indirizzo giurisprudenziale attualmente prevalente ritiene che il carattere "abusivo" di una attività organizzata di gestione dei rifiuti sia configurabile quando la condotta si svolga continuativamente nell'inosservanza delle prescrizioni delle autorizzazioni, sia ove queste risultino mancanti, sia qualora siano scadute o illegittime e; comunque, non commisurate al tipo di rifiuti ricevuti, quando questi abbiano cioè diversa natura rispetto a quelli autorizzati.<sup>21</sup>

In dottrina invece, si distinguono due orientamenti.

Il primo, più restrittivo, ritiene abusive solo le condotte clandestine; sicché, la norma, sanzionerebbe esclusivamente le condotte sottratte al controllo della P.A. e non anche quelle che si sostanziano in violazioni di tipo meramente formale o nell'inosservanza di prescrizioni contenute nelle autorizzazioni.<sup>22</sup>

Un secondo orientamento invece, più estensivo, ricomprende nel concetto di "abusività" anche la violazione di qualsiasi disposizione penale o extrapenale concernente la gestione dei rifiuti.<sup>23</sup>

---

<sup>18</sup> Cass. pen., Sez. III, 11 ottobre 2016, n. 46950, in CED n. 268667 – 01.

<sup>19</sup> Si tratta di un dolo specifico, come precisato in Cass. pen., Sez. III, 14 luglio 2016, cit.; Cass. pen., Sez. III, 06 ottobre 2005, cit.

<sup>20</sup> Cfr. Cass. pen., Sez. III, 28 giugno 2017, n. 53136, in CED n. 272097 – 01; Cass. pen., Sez. III, 16 dicembre 2005, cit.; Cass. pen., Sez. III, 06 ottobre 2005, cit. In dottrina tra gli altri, C. BERNASCONI - M. GUERRA, *Sub art. 260 d. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152*, cit., p. 1227; L. RAMACCI, *Il "nuovo" art. 260 del D.Lgs. n. 152/2006, vecchie e nuove questioni*, in *Ambiente&sviluppo*, fasc. 3, 2016, p. 168. Sulla natura di dolo specifico di tale

<sup>21</sup> Cass. pen., Sez. III, 21 ottobre 2010, n. 40945, in CED n. 248629 – 01. Sul punto, M. PALMISANO, *Il traffico illecito di rifiuti nel Mediterraneo*, cit., p. 100; V. PAONE, *Traffico illecito di rifiuti*, cit., p. 382.

<sup>22</sup> L. PRATI, *Il nuovo reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, cit., pp. 620 ss.

<sup>23</sup> C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, 2016, pp. 182-184.



#### 4. La confisca ex art. 452-*quaterdecies*, ult. co., c.p.

Come già segnalato, la confisca prevista dall'ultimo comma dell'art. 452-*quaterdecies* c.p., è stata inserita originariamente all'art. 260 TUA, al comma 4 *bis*, dalla l. n. 68 del 2015; norma in seguito trasfusa all'art. 452-*quaterdecies* c.p., in maniera integrale.

La nuova disposizione ha di fatto previsto una confisca che in precedenza non era espressamente contemplata per il reato di attività organizzate finalizzate al traffico illecito di rifiuti e che la giurisprudenza di legittimità aveva, non senza difficoltà, ritenuto possibile con riferimento ai mezzi di trasporto utilizzati, in conformità con quanto previsto per il reato di traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 259 TUA.<sup>24</sup>

Ciò conferma la più generale tendenza legislativa ad incrementare il ricorso alla confisca, considerata mezzo moderno ed efficace di lotta contro l'accumulazione di capitali illeciti. Anche nell'ambito del diritto penale ambientale si è così voluto potenziare tale strumento, peraltro, già impiegato con successo in altre materie (come quella dei delitti contro la P.A. e dei reati tributari<sup>25</sup>), nella convinzione che non siano affatto occasionali i legami fra inquinamento dell'ambiente, criminalità organizzata e criminalità economica, e che le pene principali "classiche" non risultino affatto idonee, da sole, a distogliere i soggetti da propositi criminosi.<sup>26</sup>

In tema di confisca ambientale, peraltro, uno stimolo a rafforzare la tutela penale dell'ecosistema e dei singoli elementi dell'*habitat* naturale è senza dubbio provenuto dall'Unione Europea.<sup>27</sup> In sede sovranazionale infatti da tempo si sollecitano gli Stati membri a ricorrere alla "forza" del diritto penale contro le macro-aggressioni all'ambiente,

---

<sup>24</sup> L'art. 259 del d.lgs. n. 152/2006 – *traffico illecito di rifiuti* - non menziona espressamente il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti tra quelli cui consegue la confisca del mezzo di trasporto impiegato. La giurisprudenza però ha in genere ammesso che questo tipo di confisca possa riguardare anche tale illecito, ove almeno una porzione dell'attività sussunta nello schema dell'art. 260 c.p. sia quella del trasporto dei rifiuti. L'aggiunta nell'art. 260 ad opera della l. n. 68/2015 del comma 4 *bis* che dispone la confisca obbligatoria "*delle cose che servirono a commettere il reato o che costituiscono il prodotto o il profitto del reato, salvo che appartengano a persone estranee al reato*" ha poi finito per formalizzare l'orientamento estensivo della giurisprudenza. Come osservato da L. RAMACCI, *Tutela dell'ambiente e sequestri nella giurisprudenza di legittimità*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), fasc. 3, 2019, p. 46.

<sup>25</sup> Il riferimento è, rispettivamente, all'art. 322 *ter* c.p. e dell'art. 12 *bis* del d.lgs. n. 74 del 2000.

<sup>26</sup> M. PIERDONATI, *Confisca e delitti ambientali*, in *Dir. pen. proc.*, fasc. 1, 2017, p. 93.

<sup>27</sup> «*La Comunità è preoccupata per l'aumento dei reati ambientali e per le loro conseguenze, che sempre più frequentemente si estendono al di là delle frontiere degli Stati in cui i reati vengono commessi*», Considerando n. 2 della Direttiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente.



allo scopo di assicurare livelli di tutela dell'ambiente più adeguati e incisivi - a fronte delle riscontrate insufficienze normative degli ordinamenti nazionali -, per sanzionare e prevenire simili fatti di rilevante disvalore offensivo.<sup>28</sup>

In tale contesto, la scelta del legislatore italiano di prevedere la confisca obbligatoria, diretta e per equivalente, per il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti sembrerebbe confermare, in senso maggiormente specifico, le indicazioni generali dettate in sede europea.

In particolare, la disposizione in esame prevede tre distinte ipotesi di confisca, mutate - come detto - dalla normativa europea.<sup>29</sup>

Si tratta: 1) della confisca dello "strumento del reato", cioè delle cose che servirono a commetterlo; 2) della confisca del provento da reato, cioè delle cose che ne costituiscono il prodotto o il profitto; 3) della confisca per equivalente ("*...quando essa non sia possibile, il giudice individua beni di valore equivalente di cui il condannato abbia anche indirettamente o per interposta persona la disponibilità e ne ordina la confisca*").

La giurisprudenza ha confermato la natura di misura di sicurezza patrimoniale dei primi due tipi di confisca e la natura sanzionatoria della c.d. "confisca di valore". Ma tale distinzione qualificativa merita una riflessione.

In primo luogo, definire come misura di sicurezza patrimoniale le prime due tipologie di confisca scongiura che la permanenza dei proventi illeciti e degli *instrumenta delicti* nella disponibilità del condannato possa mantenere viva nello stesso l'idea del reato; così incentivandolo a commetterne altri. Pertanto, tale confisca opera in funzione deterrente e allo scopo di recidere la pericolosità intrinseca delle cose correlate alla realizzazione del fatto di reato e inserite nel circuito criminale.<sup>30</sup>

In secondo luogo, la qualificazione della confisca per equivalente quale misura sanzionatoria determina l'applicabilità, rispetto alla stessa, del principio di legalità in materia penale, e pertanto anche del corollario dell'irretroattività della legge penale sfavorevole. Essa non potrà dunque trovare spazio per i reati di traffico illecito di rifiuti interamente commessi

---

<sup>28</sup> M. PIERDONATI, *Confisca e delitti ambientali*, cit., p. 93.

<sup>29</sup> Il riferimento è, in particolare, alla Direttiva 2014/42/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 aprile 2014, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, che però non include il reato in esame nel suo catalogo.

<sup>30</sup> M. PIERDONATI, *Confisca e delitti ambientali*, cit., p. 98.



prima dell'entrata in vigore della disposizione, al contrario delle altre due ipotesi di confisca, che saranno invece applicabili retroattivamente.<sup>31</sup>

Quanto ai rapporti intercorrenti fra i due tipi di confisca, diretta e per equivalente, previsti dalla disposizione, va segnalato che la confisca per equivalente ha, per sua natura, una "capacità di presa" più ampia rispetto a quella diretta, in quanto si estende a tutti gli altri beni diversi da profitto, prodotto e *instrumenta delicti*, di cui il reo abbia la disponibilità.

In materia ambientale, sembra delinearsi un rapporto gerarchico fra tali forme di confisca. La prima - la confisca diretta - opererebbe in via principale, mentre la confisca per equivalente sarebbe applicabile in via subordinata. Sussisterebbe cioè un modello di applicazione alternativa fra le due figure. Nondimeno, è possibile affermare che le due forme di confisca possano, in taluni casi, coesistere, sommandosi.

Ciò accade, ad esempio, laddove lo strumento dell'ablazione diretta consenta di acquisire solo una parte del provento illecito calcolato. Per la parte residua non reperita o comunque non aggredibile, ma di cui sia certa l'esistenza, potrebbe operare la misura della confisca sugli altri beni, purché legittimamente posseduti dal reo, anche per interposta persona; e fino ad un valore corrispondente al provento illecito derivante dal delitto, sottratto l'importo già individuato e rinvenuto in forza della confisca diretta. In tal caso non occorrerebbe, peraltro, dimostrare la sussistenza del nesso di pertinenzialità fra la cosa e il reato-fonte, che tradizionalmente rappresenta uno degli ostacoli principali all'operatività pratica della confisca diretta. Sarebbe compito dell'autorità giudiziaria individuare l'equivalenza tra il valore dei beni confiscati e quello del profitto o prodotto del reato, ed i beni da sottoporre alla misura.

Quanto alla confisca per equivalente, essa attiene a beni che siano nella disponibilità del condannato. In tale nozione, la giurisprudenza fa rientrare non solo le ipotesi in cui i beni siano nella formale titolarità del soggetto condannato, ma anche tutte quelle situazioni in cui si riscontri una relazione effettuale del soggetto con il bene, caratterizzata dall'esercizio di poteri di fatto corrispondenti al diritto di proprietà, anche se lo stesso si realizzi per il tramite di terzi.<sup>32</sup>

Per tale via, dunque, possono assumere rilievo situazioni d'interposizione fittizia nelle quali il bene, pur essendo formalmente intestato a terzi, ricada nella sfera di disponibilità effettiva

---

<sup>31</sup> A. GALANTI, *Il traffico illecito di rifiuti: il punto sulla giurisprudenza di legittimità*, in *Dir. pen. Cont. – Riv. Trim.*, fasc. 12, 2018, pp. 50-51.

<sup>32</sup> Così, ad esempio, Cass. pen., Sez. VI, 18 febbraio 2014, n. 18766, G., in CED n. 259131. Per approfondimenti sulla nozione di "disponibilità", I. SCORDAMAGLIA, *La confisca con o senza condanna: tra incertezze del legislatore, prostrazione del penalista e disorientamento del giudice comune*, in *Studium Iuris*, fasc. 6, 2016, pp. 731 ss.



del reo; così come situazioni d'interposizione reale o fiduciaria, che ricorrono quando l'interponente trasferisce o intesta taluni beni all'interposto, ma con l'accordo fiduciario sottostante che gli stessi saranno detenuti, gestiti o amministrati nell'interesse del *dominus* o, comunque, secondo le sue direttive.<sup>33</sup>

La disposizione contiene infine anche una clausola di riserva che esclude dall'obbligo di confisca tutti quei beni “*che appartengano a persone estranee al reato*”. Sul punto, deve escludersi che l'altruità della *res* vada intesa in senso meramente “formale”, dovendosi al contrario accertare in punto di fatto se i beni siano detenuti dagli indagati per interposta persona.<sup>34</sup>

##### **5. La confisca ambientale ex art. 452-undecies c.p.: differenze e rapporti strutturali con la confisca ex art. 452-quaterdecies, ult. co., c.p.**

La sentenza in commento ribadisce la legittimità della scelta del legislatore di non escludere espressamente l'operatività della confisca ex art. 452-quaterdecies c.p., ult. co., nel caso in cui l'imputato abbia efficacemente provveduto alla messa in sicurezza e, ove necessario, alle attività di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi; al contrario di quanto accade per la confisca di cui all'art. 452-undecies c.p.<sup>35</sup> ove tale esclusione è invece espressamente prevista con riguardo ad alcune tipi di reati indicati nella stessa disposizione.<sup>36</sup>

Secondo la Suprema Corte, tale diversità di trattamento troverebbe fondamento nella differenza strutturale fra le fattispecie coinvolte. La formulazione dell'ultimo comma dell'art. 452-quaterdecies c.p. ha infatti un contenuto corrispondente a quello dell'art. 452-undecies c.p., dal quale, tuttavia, pure si distingue sotto vari profili.

---

<sup>33</sup> Cass. pen., Sez. II, 26 ottobre 2011, n. 41051, in CED, n. 251542.

<sup>34</sup> A. GALANTI, *Il traffico illecito di rifiuti: il punto sulla giurisprudenza di legittimità*, cit., pp. 50-51.

<sup>35</sup> Per approfondimenti in tema di confisca ambientale si veda: D. FONDAROLI, *Illecito penale e riparazione del danno*, Milano, 1999; C. BERNASCONI, Sub art. 256, in *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali* in F. GIUNTA (a cura di), Padova, 2007, pp. 200 ss.; A. MANNA, V. PLANTAMURA, *Una svolta epocale per il diritto penale ambientale italiano?*, in *Dir. pen. proc.*, 2007, p. 1075; A.L. VERGINE, *Brevi note sulla confisca nei reati ambientali*, in *Scritti in memoria di Giuliano Marini*, in S. VINCIGUERRA, F. DASSANO (a cura di), Napoli, 2010, p. 1040; F. MAZZACUVA, *L'evoluzione nazionale ed internazionale della confisca tra diritto penale “classico” e diritto penale “moderno”*, in *La giustizia patrimoniale penale*, in A. BARGI, A. CISTERNA (a cura di), Torino, 2011, pp. 249 ss.; V.B. MUSCATIELLO, *La confisca nel nuovo pensiero ambientale*, in B. ROMANO (a cura di), *I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2013, pp. 113 ss.; A. L. VERGINE, *La confisca ambientale*, in *Legge sugli ecoreati due anni dopo. Un dialogo fra dottrina e giurisprudenza*, in C. RUGA RIVA (a cura di), Torino, 2017.

<sup>36</sup> L. RAMACCI, *Il “nuovo” art. 260 del D.Lgs. n. 152/2006, vecchie e nuove questioni*, cit., p. 178.



La disposizione di cui all'art. 452-*undecies* c.p., in primo luogo, presenta la caratteristica di indicare in modo tassativo, al comma 1, i reati per i quali si applica la confisca diretta, non includendovi le ipotesi di cui all'art. 452 *ter* c.p. (“*Morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale*”)<sup>37</sup> e quelle colpose di cui all'art. 452-*quinquies* c.p. (“*Delitti colposi contro l'ambiente*”).<sup>38</sup> Al comma 2 invece, nel riconoscere la possibilità di procedere attraverso la confisca per equivalente, la disposizione fa riferimento a tutti i “*delitti previsti nel presente titolo*”. La diversità di previsione fra il primo e il secondo comma costituisce, verosimilmente, una svista del legislatore, che si è tradotta in un difetto di coordinamento normativo tra confisca diretta e di valore quanto ai presupposti applicativi.

Peraltro, anche ove fosse intenzionale, tale disparità risulterebbe comunque non coerente con la scelta di ampliare il novero dei reati per la commissione dei quali può essere ordinata una misura più afflittiva della confisca diretta – ad es. la confisca di valore –, mantenendo invece un catalogo più ristretto di illeciti come presupposto per l'applicazione di quest'ultima misura.

Inoltre, il comma dispone che “*quando non sia possibile*” la confisca diretta “*il giudice individua beni di valore equivalente di cui il condannato abbia anche indirettamente o per interposta persona la disponibilità e ne ordina la confisca*”. Pertanto, la confisca per equivalente anche in questo caso entra in gioco solo in via subordinata; ossia esclusivamente quando quella diretta non sia possibile. Cosicché, se la confisca diretta è ordinabile solo per quegli specifici reati, anche quella per equivalente sarà applicabile soltanto con riferimento agli stessi reati e per il caso in cui la confisca diretta sia impraticabile.<sup>39</sup>

L'art. 452-*undecies* c.p. stabilisce inoltre al comma 3 che i beni confiscati ai sensi dei commi precedenti o i loro eventuali proventi siano messi nella disponibilità della P.A. competente e vincolati all'uso per la bonifica dei luoghi. Tale previsione è importante, in quanto attribuisce alla P.A. un interesse diretto a perseguire con un certo rigore gli illeciti penali

---

<sup>37</sup> Taluni osservano come l'esclusione dei reati colposi dal novero di quelli per i quali è ammessa la confisca diretta risulterebbe coerente sia con il differente disvalore offensivo dei fatti, sia con la minore gravità dell'elemento soggettivo rispetto ai casi di dolo. Inoltre, sarebbe difficile ipotizzare un “profitto” conseguito da un soggetto che abbia agito senza rappresentarsi e volere il fatto; in tale senso, A. L. VERGINE, *La confisca ambientale*, cit., p. 70. Cfr. anche M. PIERDONATI, *Confisca e delitti ambientali*, cit., p. 99.

<sup>38</sup> L'esclusione del reato di cui all'art. 452 *ter* c.p. dal catalogo dei delitti ai quali è applicabile la confisca diretta obbligatoria è invece più difficilmente giustificabile rispetto a quella dei delitti colposi contro l'ambiente. Sebbene oggi prevalga la tesi che qualifica tale fattispecie di reato come autonoma (reato aggravato dall'evento), l'art. 452 *ter* c.p. potrebbe anche essere ritenuto una circostanza aggravante del delitto di inquinamento ambientale. In tal caso, la confisca conseguirebbe comunque alla condanna per detto delitto. Così, A. L. VERGINE, *La confisca ambientale*, cit., p. 70.

<sup>39</sup> A. L. VERGINE, *La confisca ambientale*, cit., p. 73.





ambientali, o comunque a seguirne gli aspetti procedurali connessi alle bonifiche, considerato che attraverso essi potrà ottenere l'effettiva bonifica.<sup>40</sup>

Il comma 4 della disposizione esclude infine l'applicazione della confisca dalla stessa norma prevista nell'ipotesi in cui l'imputato abbia efficacemente provveduto alla messa in sicurezza e, ove necessario, alle attività di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi. Come chiarito in dottrina, peraltro, l'uso dell'avverbio "efficacemente" implica che la messa in sicurezza e la bonifica abbiano prodotto gli effetti normalmente conseguenti alla loro attuazione.<sup>41</sup>

Entrambe tali previsioni esprimono soluzioni di politica criminale ispirate al principio "chi inquina paga".<sup>42</sup>

Il legislatore sembra aver voluto definire un "circuito virtuoso" per rimuovere, ove possibile, il degrado ecologico provocato dai delitti ambientali, nonché per sostenere gli elevati costi richiesti per realizzare le attività di bonifica; finanziandole, almeno parzialmente, con i proventi illeciti confiscati all'inquinatore, e lasciando, in tal modo, alla pubblica autorità il solo controllo relativo alle modalità di attuazione.<sup>43</sup> Pertanto, se a perfezionare le opere ripristinatorie ha provveduto efficacemente, nel senso chiarito, lo stesso soggetto inquinatore, non sarà ordinata nei suoi confronti la misura della confisca dei proventi illeciti; in altre parole, qui le condotte riparatorie diventano vere e proprie "cause di non confiscabilità".<sup>44</sup>

Da quanto sin qui detto, emerge con chiarezza un'apprezzabile tendenza del legislatore a implementare forme di giustizia riparativa di carattere premiale in materia ambientale, attraverso la previsione di circostanze attenuanti a contenuto speciale a vantaggio di soggetti che abbiano attuato condotte di ravvedimento operoso (art. 452-*decies* c.p.)<sup>45</sup> e anche di cause di esclusione della confisca, come nelle ipotesi qui prese in considerazione.

---

<sup>40</sup> C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati*, cit., p. 63.

<sup>41</sup> Sul punto, L. RAMACCI, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel Codice penale e le altre disposizioni della Legge 22 maggio 2015, n. 68*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 2015.

<sup>42</sup> M. PIERDONATI, *Confisca e delitti ambientali*, cit., p. 107. Si veda anche L. MASERA, *Principio «chi inquina paga», obblighi di bonifica e di messa in sicurezza*, in *Urb. eapp.*, 2016, pp. 719 ss.

<sup>43</sup> Del resto, è nota la carenza di risorse pubbliche da destinare a tali opere ripristinatorie, come ribadito da C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati*, cit., p. 63.

<sup>44</sup> M. PIERDONATI, *Confisca e delitti ambientali*, cit., p. 107.

Più in generale sul tema della premialità si vedano anche L. EUSEBI, *Forme e problemi della premialità nel diritto penale*, in *Studium iuris*, 2001, pp. 282 ss.; C. RUGA RIVA, *Il premio per la collaborazione processuale*, Milano, 2002; M. DONINI, *Per una concezione post-riparatoria della pena. Contro la pena come raddoppio del male*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, pp. 1162 ss.; O. MURRO, *Riparazione del danno ed estinzione del reato*, Padova, 2016; M. DOVA, *Pena prescrittiva e condotta reintegratoria*, Torino, 2017.

<sup>45</sup> Sul punto, A. SERENI, *Il ravvedimento operoso*, in *Il nuovo diritto penale ambientale*, in A. MANNA (a cura di), Roma, 2016, p. 119.



Tale approccio premiale non è tuttavia esteso anche alla confisca di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p., per la quale non si prevede né la messa a disposizione dei beni confiscati per finalità di bonifica, né l'esclusione della confisca nell'ipotesi in cui l'imputato abbia efficacemente provveduto alla messa in sicurezza e, ove necessario, alle attività di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi.<sup>46</sup>

E tuttavia, la Corte di Cassazione, con la sentenza in commento, chiarisce la legittimità di tale esclusione, la quale sarebbe giustificata dalla diversità strutturale rinvenibile fra le fattispecie incriminatrici poste a presupposto delle rispettive ipotesi di confisca.

In particolare, l'art. 452-*quaterdecies* c.p. prende in considerazione una molteplicità di atti attraverso cui può realizzarsi l'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti: dalla cessione, alla ricezione, passando per il trasporto, l'esporto, l'importo e la gestione abusiva *lato sensu* di ingenti quantitativi di rifiuti. Ciò al fine di assicurare la più ampia portata applicativa possibile a tale delitto.

Si potrebbe pertanto ipotizzare che l'esigenza di rafforzare il contrasto al fenomeno delle "ecomafie" e della criminalità organizzata ambientale abbia motivato la scelta del legislatore di impedire che l'applicazione dell'incriminazione venga condizionata e dunque in qualche modo compromessa da una previsione generalizzata di esclusione della confisca in caso di effettiva bonifica o ripristino dello stato dei luoghi; la quale senza dubbio restringerebbe in modo significativo l'operatività di tale efficace strumento di neutralizzazione degli ingenti profitti ricavati dalla criminalità organizzata attraverso la gestione illecita dei rifiuti. In altri termini, sono proprio la gravità del reato e le esigenze di politica criminale ad esso sottese che rendono difficile ipotizzare l'applicabilità allo stesso di meccanismi di tipo premiale, che probabilmente finirebbero per avere una più scarsa efficacia deterrente rispetto all'operatività (senza eccezioni) di strumenti incisivi come la confisca. Le ecomafie godono infatti di enormi profitti, ricavati dalla gestione dei rifiuti, congelarli appare un passo imprescindibile per contrastare l'operatività delle stesse sia nel sistema legale, che in quello illegale.

Al contrario, l'art. 452-*undecies* c.p. nel prevedere la confisca e la relativa causa di esclusione farebbe riferimento a delitti ("*Inquinamento ambientale*"; "*Disastro ambientale*"; "*Traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività*"; "*Impedimento del controllo*" e i delitti di associazione a delinquere e di tipo mafioso ambientalmente aggravati) che se commessi isolatamente, ossia fuori dal contesto di una struttura organizzata, assumono un rilievo penale diverso ed inferiore rispetto ai fatti puniti dalla fattispecie di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti. Qui le istanze di tutela dell'ambiente che

---

<sup>46</sup> L. RAMACCI, *Tutela dell'ambiente e sequestri nella giurisprudenza di legittimità*, cit., p. 46.



legittimano l'incentivazione di condotte di carattere riparatorio del danno cagionato sono in sostanza controbilanciate da una altrettanto forte esigenza di contenimento della criminalità organizzata eco-ambientale, dedita alla gestione illecita del rifiuto.

In altri termini, nel caso dei fatti di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p. il bilanciamento che sta alla base della previsione del premio della "non confisca" derivante dalla condotta di bonifica/riparazione della lesione ambientale si ribalta, in quanto a prevalere non è più, come nel caso delle ipotesi di non confiscabilità condizionate, l'interesse ambientale ma le istanze di prevenzione speciale e generale proprie delle diverse forme di confisca.

Va tuttavia evidenziato che per rimediare a questa diversità di trattamento, si è prospettata la possibilità di un'applicazione analogica dell'art. 452-*undecies* c.p., quale norma di favore, ai casi di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti nei quali il reo abbia proceduto alla bonifica o al ripristino dello stato dei luoghi.

L'estensione in *bonam partem* della disposizione di cui all'ultimo comma dell'art. 452-*undecies* c.p. deriverebbe dalla valorizzazione del *favor reparationis*, che caratterizza l'intera disciplina penale ambientale e la stessa riforma del 2015 e sarebbe resa possibile dalla formulazione dello stesso art. 452-*undecies* c.p., il quale letteralmente non limita la previsione *de qua* alla specifica confisca ivi contemplata, ma allude più genericamente all'"istituto della confisca".<sup>47</sup>

Nondimeno, secondo l'impostazione seguita dalla Corte di Cassazione nella sentenza qui in commento, l'ipotesi dell'applicazione analogica, malgrado appaia coerente tanto con gli intenti riformatori di promozione delle condotte riparatorie, quanto con la dizione testuale della disposizione richiamata, va egualmente respinta, perché la mancata previsione della non applicabilità della confisca nel caso dell'autore del reato di traffico illecito di rifiuti che abbia proceduto alla bonifica o al ripristino dello stato dei luoghi costituisce il risultato di una precisa scelta di politica criminale diretta a rafforzare il contrasto al crimine organizzato.

## 6. Osservazioni conclusive e rilievi critici

---

<sup>47</sup> Così, C. BERNASCONI, *Art. 1, commi 2, 3, 4, 5, 6 e 8. L'ampio spettro di modifiche introdotte dalla l. 68/2015*, cit., p. 8. Fra i sostenitori della tesi dell'applicazione analogica anche R. LOSENGO, *Confisca, recupero e ripristino*, in [www.scuolaforensemilano.it](http://www.scuolaforensemilano.it), 2016.



Come sin qui segnalato, la Corte di Cassazione rigetta la questione di legittimità costituzionale proposta per due ragioni.<sup>48</sup>

La prima, formale, attiene alla genericità della prospettazione della questione di legittimità costituzionale, dal momento che nel ricorso non è indicato neanche il parametro cui fare riferimento nella indagine di non manifesta infondatezza. Il ricorrente, infatti, si limita a lamentare la ingiustificata disparità di trattamento tra il condannato per il reato di cui all'art. 452-*septies* c.p. e l'autore del reato *ex* art. 452-*quaterdecies* c.p., nonché la irragionevole scelta legislativa, contenuta in tale ultima disposizione, di precludere al soggetto che non abbia potuto porre in essere l'attività riparatoria di beneficiare di tale causa di esclusione della confisca; possibilità, invece, ammessa per l'autore di uno dei reati elencati all'art. 452-*undecies* c.p. Nel testo del ricorso però, non si fa espressamente riferimento ad alcuna norma costituzionale (verosimilmente l'art. 3 Cost.) che risulterebbe violata dalla norma impugnata e rispetto alla quale formulare l'eventuale giudizio di costituzionalità.

Si tratta di un argomento valido e condivisibile, in quanto ogni questione di costituzionalità ammissibile deve prospettare la violazione - diretta o indiretta - di un parametro di rango costituzionale ad opera di una norma legislativa, al fine di poter condurre compiutamente l'indagine sulla conformità a Costituzione della norma in discussione.

Sulla scorta di questa precisazione, tradizionalmente, la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili i ricorsi non solo nel caso di mancata individuazione del parametro costituzionale, ma anche in quello di parametri privi di tale rango.<sup>49</sup>

Meno forte appare, invece, la seconda argomentazione di rigetto della questione prospettata nel ricorso.

La Suprema Corte, infatti, afferma la ragionevolezza della previsione della confisca obbligatoria delle cose utilizzate per commettere il reato, prevista dall'art. 452-*quaterdecies* c.p., che serve a sottrarre i beni utilizzati per compiere tale delitto, onde evitarne una futura ripetizione. Tale previsione risponderebbe a finalità strettamente correlate alla funzione della sanzione penale le quali non possono essere sindacate dal giudice, in quanto rimesse alla libera scelta del legislatore.

A parere della Corte, la previsione normativa di non applicare, a tale tipo di confisca, l'esclusione prevista dall'art. 452-*undecies* c.p. non sarebbe irragionevole, abnorme o in

---

<sup>48</sup> Vedi par. 2.

<sup>49</sup> C. PINELLI, *L'individuazione dei parametri costituzionali ed il controllo sulla non manifesta infondatezza della questione*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), 2016, p. 3.



contrasto con il principio di uguaglianza, perché determinata dalla diversità strutturale tra le fattispecie contemplate da tale ultima disposizione e quella di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p., di cui si è detto.

È vero però che meccanismi di tipo premiale sono previsti dal legislatore per fattispecie molto diverse, anche caratterizzate da un forte disvalore penale, come quella del caso in esame, per cui ipotizzare una estensione del meccanismo di esclusione della confisca al delitto di traffico illecito di rifiuti, in presenza di condotte di “riparatorie” della lesione ambientale, non sarebbe astrattamente irragionevole. L'applicazione analogica dell'art. 452-*undecies* c.p., come segnalato, è peraltro stata sostenuta da una parte della dottrina.

Se questo è vero, d'altro canto la diversità di previsione legislativa di cui si è detto sembra trarre giustificazione da ragioni essenzialmente di politica criminale, relative all'esigenza di non affievolire le misure di contrasto messe in campo contro il fenomeno della criminalità organizzata ambientale, nell'ambito delle quali la confisca assume appunto un ruolo centrale, considerato che consente di neutralizzare gli enormi profitti ricavati dalle mafie attraverso la gestione illecita dei rifiuti.

Se nel caso dei reati contenuti nell'elenco di cui all'art. 452-*undecies* c.p., come visto, la necessità di tutelare l'ambiente prevale sulle istanze di prevenzione generale e speciale sottese alle varie forme di confisca, con la conseguente previsione di disposizioni di carattere premiale per chi si attiva in favore del primo; nel caso del delitto di cui all'art. 452-*quaterdecies* c.p., invece, nel bilanciamento fra gli interessi in gioco, le ragioni della confisca non sono sopravanzate dalle istanze di protezione dell'ambiente. In questa ipotesi la necessità di contrasto criminale infatti non assume minor rilievo rispetto alle istanze connesse alla tutela dell'ambiente, come invece sembra accadere nei casi in cui l'esecuzione di attività riparatorie impediscono l'applicazione dello strumento ablatorio.

L'idea che l'incentivazione di forme di riparazione del danno ambientale non debba comportare un'abdicazione dall'istituto della confisca con riguardo ai più gravi crimini ecomafiosi troverebbe peraltro conferma nel fatto che rispetto al reato di attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti, il legislatore non soltanto non rinuncia alle condotte di ripristino, ma addirittura le prevede come misure sanzionatorie obbligatorie che devono affiancarsi sempre alla confisca, non sostituirla.

In definitiva, in relazione al fenomeno delle “mafie”, anche ambientali, la dimensione spiccatamente “economica” dei crimini commessi rende nella sostanza irrinunciabile il ricorso alle misure ablative. La Suprema Corte, con il provvedimento in esame, sembra accogliere tale tesi, ma lo fa con una motivazione forse troppo succinta per una questione dai notevoli risvolti pratici, che meriterebbero una trattazione più articolata e precisa.



**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.**

*Nota a Cass., Sez. Un., 30 aprile 2020 (ud. 30 gennaio 2020), n. 13539,  
Pres. Carcano, Rel. Andreazza, P.G. Fimiani, ric. Perroni*

**Confiscation and Statute of Limitation of the Criminal Offence  
of Unlawful Site Development.**

*From the Strengthening of the Notion of Conviction “in a substantial sense” to the Extensive  
Interpretation of art. 578-bis of the Italian Code  
of Criminal Procedure*

**di Marco PIERDONATI**



**Abstract.** La confisca di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001 può essere disposta anche in presenza di una causa estintiva determinata dalla prescrizione del reato purché sia stata accertata la sussistenza della lottizzazione abusiva sotto il profilo oggettivo e soggettivo, nell'ambito di un giudizio che abbia assicurato il contraddittorio e la più ampia partecipazione degli interessati, fermo restando che, una volta intervenuta detta causa, il giudizio non può, in applicazione dell'art. 129, comma 1, cod. proc. pen., proseguire al solo fine di compiere il predetto accertamento.

In caso di declaratoria, all'esito del giudizio di impugnazione, di estinzione del reato di lottizzazione abusiva per prescrizione, il giudice di appello e la Corte di cassazione sono tenuti, in applicazione dell'art. 578-bis cod. proc. pen., a decidere sull'impugnazione agli effetti della confisca di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001.

**Abstract.** The confiscation pursuant to art. 44 of Presidential Decree no. 380 of 6 June 2001 can be ordered despite the expiring of the statute of limitation of the criminal offence of unlawful site development, as long as the offence has been ascertained, under both its objective and subjective elements, in the context of a due process of law; nevertheless, once the statute of limitation has expired, the trial cannot continue for the sole purpose of carrying out the aforementioned assessment, in accordance with art.129, para. 1, of the Italian Code of Criminal Procedure.

If the statute of limitation expires during an appellate procedure, the appellate court is required to decide on the appeal, according to art. 578-bis of the Italian Code of Criminal Procedure, for the sole purpose of the confiscation.

**Parole chiave:** confisca, natura giuridica, lottizzazione abusiva, prescrizione del reato, proporzionalità

**Key words:** confiscation, legal nature of confiscation, unlawful site development, statute of limitation, proportionality



**SOMMARIO: 1. Il tema e la sua rilevanza. – 2. La vicenda processuale. L'ordinanza di rimessione della Corte di Cassazione. – 3. Analisi e critica della sentenza delle Sezioni Unite. Il problema della natura giuridica della confisca urbanistica. – 4. Significato e limiti della condanna “in senso sostanziale”. – 5. La discutibile estensione alla confisca urbanistica del rimedio previsto dall'art. 578 bis c.p.p. e la questione della (s)proporzione del trattamento ablativo.**

## **1. Il tema e la sua rilevanza**

Ora in seno alla figura generale ora nelle innumerevoli ipotesi speciali disseminate tra codice penale e legislazione complementare, la confisca si posiziona sempre al crocevia di importanti problemi interpretativi.

Ciò è segno della complessità dogmatica dell'istituto, della sua notevole capacità di presa nella prassi applicativa e del conseguente interesse che riscuote nella scienza penalistica contemporanea.

Dall'identità strutturale ambigua, quanto versatile della confisca traggono linfa conflitti e ripensamenti su profili cruciali dell'ablazione patrimoniale – dalla natura giuridica ai presupposti legittimanti l'applicazione– che neppure i reiterati interventi ai massimi livelli della giurisprudenza nazionale e sovranazionale sono riusciti a ricomporre del tutto<sup>1</sup>.

Anzi, la frequenza delle pronunce stilate dalle Sezioni Unite della Cassazione, con un susseguirsi a cadenze ravvicinate, conclama aporie sistematiche e travagli applicativi<sup>2</sup>; oltre a spiegare il peso che assume la misura in questione per le attività imprenditoriali (soprattutto per i suoi precisi riflessi di

---

<sup>1</sup> Cfr. C. cost., 26 marzo 2015, n. 49, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); nonché Cass. pen., Sez. Un., 26 giugno 2015, n. 31617, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 30 luglio 2015; Cass. pen., Sez. Un., 24 aprile 2014, n. 38343, *ivi*, 19 settembre 2014; Cass. pen., Sez. Un., 27 marzo 2008, n. 26654, in *C.e.d. Cass.*, Rv. 239925; Cass. pen., Sez. Un., 25 ottobre 2007, n. 10280, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it). A livello sovranazionale, cfr. da ultimo C. Edu, Grande Camera, 28 giugno 2018, G.I.E.M. e altri c. Italia, in [www.archiviopenale.it](http://www.archiviopenale.it), nonché C. Edu, Sez. II, 29 ottobre 2013, Varvara c. Italia, ric. n. 17475/09, in [www.italgiureweb.it](http://www.italgiureweb.it); C. Edu, Sez. II, 20 gennaio 2009, Sud Fondi c. Italia, ric. n. 75909/01, *ivi*; C. Edu, Sez. I, 23 ottobre 2014, Melo Tadeu c. Portugal, ric. n. 27785/10, *ivi*; C. Edu, Sez. II, 25 settembre 2008, Paraponiaris c. Grecia, ric. n. 42132/06, in [www.dirittiumaniinitalia.it](http://www.dirittiumaniinitalia.it).

<sup>2</sup> Cfr., anche di recente, Cass. pen., Sez. Un., 30 aprile 2020, n. 13539, in [www.cortecassazione.it](http://www.cortecassazione.it); Cass. pen., Sez. V, ord. 12 febbraio 2020, n. 7881, in [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com); Cass. pen., Sez. Un., 7 febbraio 2019, n. 6141, *ivi*; Cass. pen., Sez. Un., 26 giugno 2015, n. 31617, *cit.*; Cass. pen., Sez. Un., 24 aprile 2014, n. 38343, *cit.*





natura economica e sociale), come pure l'“opportunismo” con il quale il legislatore e, a volte, la giurisprudenza a questo istituto non esitano ad accostarsi<sup>3</sup>.

In linea con il più moderno programma di politica criminale sovranazionale<sup>4</sup>, la confisca, sovente anticipata dal funzionale sequestro preventivo, è ritenuto lo strumento – uno dei migliori, più

---

<sup>3</sup> In tema di confisca, cfr. E. M. AMBROSETTI, E. MEZZETTI, M. RONCO, *Diritto penale dell'impresa*, Bologna, 2016, p. 244, p. 483 s.; R. BARTOLI, *Brevi considerazioni in tema di confisca del profitto. Dialogando con la sentenza Gubert e Mario Romano*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 20 ottobre 2016, p. 1 ss.; G. COCCO, *Breviario delle confische speciali dei beni degli autori dei delitti contro la p.a. previsti nel capo I del titolo II*, in *Resp. civ. e prev.*, 2013, p. 727 ss.; D. FONDAROLI, *La poliedrica natura della confisca*, in *Arch. pen.*, 2019, p. 1 ss.; A. MANNA, *Misure di prevenzione e diritto penale: una relazione difficile*, Pisa, 2019, p. 159 ss.; ID., M. DI FLORIO, *Il trascorrere del tempo nel diritto penale: la prescrizione del reato tra le “criticità” della disciplina e il “difficile dialogo” tra CGUE e Corte costituzionale*, in *Arch. pen.*, 2018, suppl. n. 1, p. 127 ss., spec. p. 132 ss.; A. MANNA, *Il difficile dialogo fra Corti Europee e Corti Nazionali nel diritto penale: analisi di due casi problematici (Taricco e Contrada)*, *ivi*, 2016, p. 3 ss.; V. MANES, *L'ultimo imperativo della politica criminale: nullum crimen sine confiscatione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 1266; A. M. MAUGERI, (voce) *Confisca*, in *Enc. dir. annali*, vol. VIII, Milano, 2015, p. 185 ss.; ID., *Le sanzioni patrimoniali come moderno strumento di lotta contro il crimine: reciproco riconoscimento e prospettive di armonizzazione*, Milano, 2008, *passim*; ID., sub Art. 240 c.p., in G. FORTI, S. SEMINARA, G. ZUCALÀ (a c. di), *Commentario breve al codice penale*, Padova, 2017, p. 813 ss.; E. MEZZETTI, *Profitto e prezzo confiscabili e confisca per equivalente nei reati contro la Pubblica Amministrazione*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 21 febbraio 2014, p. 1 ss.; V. MONGILLO, *Confisca (per equivalente) e risparmi di spesa: dall'incerto statuto alla violazione dei principi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 719 ss.; F. PALAZZO, *I nuovi reati ambientali. Tra responsabilità degli individui e responsabilità dell'ente*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2018, fasc. 1, p. 330 ss.; M. PELISSERO, *La ‘fattispecie di pericolosità’. I presupposti di applicazione delle misure e le tipologie soggettive. I destinatari della prevenzione preter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 464; N. PISANI, *Misure di prevenzione e pericolosità “generica”, tra tassatività sostanziale e tassatività processuale*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 322 ss.; M. ROMANO, *Confisca, responsabilità degli enti, reati tributari*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 1678 ss.; F. VIGANÒ, *La consulta e la tela di Penelope*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2015, fasc. 2, p. 334 ss.; nonché, volendo, M. PIERDONATI, *La confisca nel sistema dei delitti contro l'ambiente*, Milano, 2020, *passim*. Nella dottrina tedesca, cfr. G. ARTZ, *Geldwäsche und rechtsstaatlicher Verfall*, in *JZ*, 1993, p. 913 ss.; F. BITTMAN, *Vom Annex zur Säule: Vermögens Abschöpfung als 3. Spurdes Strafrechts*, in *NZWIST*, 2016, p. 131; W. HASSEMER, *Sicherheit durch Strafrecht*, in *Hrrs.*, 2006, p. 321; F. HERZOG, *Gewinnabschöpfung und Vermögens-sanktionen: Verbrechensbekämpfung durch Kostenmaximierung des Normbruchs?*, in AA.VV. (Hrsg.), *Festschrift für Klaus Lüderssen*, Baden-Baden, 2002, p. 245.

<sup>4</sup> Da questa angolazione, cfr. C. GRANDI, *Il regolamento (UE) 2018/1805 sul mutuo riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca: una svolta epocale non priva di incognite*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, p. 1619 ss.; A. M. MAUGERI, *Il Regolamento (UE) 2018/1805 per il reciproco riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e di confisca: una pietra angolare per la cooperazione e l'efficienza*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 16 gennaio 2019, p. 1 ss.; ID., *La Direttiva 2014/42/UE relativa alla confisca degli strumenti e dei proventi da reato nell'Unione europea tra garanzie ed efficienza: un “work in progress”*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2015, fasc. 1, p. 300 ss.; ID., *La proposta di direttiva UE in materia di congelamento e confisca dei proventi del reato: prime riflessioni*, *ivi*, 2012, fasc. 2, p. 180; F. ALAGNA, *Non-conviction based confiscation: why the EU Directive is a missed opportunity*, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2015, fasc. 4, p. 453 ss.; S. BOLIS, *The destination and administration of confiscated assets*, in A. BERNARDI (a c. di), *Improving Confiscation Procedures in the European Union*, Napoli, 2019, p. 565 ss.; M. FERNANDEZ BERTIER, *The confiscation and recovery of criminal property: a European Union state of the art*, in *ERA Forum*, 2016, p. 338 ss.; D. NITU, *Extended and third party confiscation in the EU*, *ivi*, p. 60 ss.; P. RUI, U. SIEBER (a c. di), *Non-Conviction-Based Confiscation in Europe. Possibilities and Limitations on Rules Enabling Confiscation without a Criminal Conviction*, Berlino, 2015, p. 254; H. SATZGER, *Mutual Recognition in Times of Crisis – Mutual Recognition in Crisis? An Analysis of the New Jurisprudence on the European Arrest Warrant*, in *European Criminal Law Review*, 2018, p. 317 ss.; N. SELVAGGI, *On instruments adopted in the area of freezing and confiscation. A critical view of the current EU legal framework*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 31 luglio 2015, p. 4 ss.; M. SIMONATO,



importanti e utili – per neutralizzare e recuperare in via perpetua beni di origine criminosa (di qui la sua dimensione afflittiva, oltre che special-preventiva), rendendo in ultima analisi diseconomica la realizzazione del reato-fonte. Sotto quest'ultimo profilo, viene propagato il potente messaggio intimidatorio di carattere general-preventivo, sintetizzabile nella formula “il reato non paga”.

È pur vero che si tratta di un *trend* politico criminale ormai diffuso nella maggior parte degli ordinamenti europei ed extraeuropei<sup>5</sup>. Lo è altrettanto il fatto che, in Italia, questo indirizzo ha subito guadagnato contorni più pronunciati che altrove<sup>6</sup>. Beninteso, non è l'unica direttrice che orienta gli attuali programmi di politica criminale (si pensi, in certi casi e a determinate condizioni, alla c.d. “leva premiale”)<sup>7</sup>. Ma è senz'altro una delle direttrici principali.

Le questioni ermeneutiche in tema di confisca affiorano, enfatizzate, dalle intersezioni tra diritto penale interno e diritto penale convenzionale nel dialogo fra le Corti nazionali (costituzionale e di

---

*Directive 2014/42/EU and non-conviction based confiscation*, in *New Journal of European Criminal Law*, 2015, p. 216 ss.; T. SLINGENEYER, *Management of frozen assets*, in A. BERNARDI(a c. di), *Improving Confiscation Procedures*, op. cit., p. 547 ss.; S. TREGLIA, *Confisca*, in A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. PAPA (dir. da), *Trattato di diritto penale. Parte generale e speciale. Riforme 2008 – 2015*, Torino, 2015, p. 1084 ss.

<sup>5</sup> In Germania, ad esempio, con la riforma della materia della confisca nel 2017 è stata introdotta – per la prima volta – un'ipotesi peculiare di confisca, che consente l'ablazione di beni e proventi di origine incerta-sospetta: *Die Einziehung von Vermögen unklarer Herkunft* (76a Abs 4 StGB e 437 StPO). In argomento, cfr. F. MEYER, *Die selbstständige Einziehung nach §76a StGB – E, oder: Don't bring a knife to a gunfight*, in *StV*, 2017, p. 343 ss.; H. SCHILLING, Y. HÜBNER, *Non-conviction-based-confiscation – Ein Fremdkörper im neuen Recht der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung?*, *ivi*, 2018, p. 49. Il termine utilizzato dal legislatore tedesco è unklar (lett. non chiaro), la cui traduzione ci sembra si possa esplicitare anche con gli aggettivi incerto, oscuro. Allo stato, le uniche due sentenze che hanno fatto applicazione dell'istituto sono LG Hamburg (14 Große Strafkammer), decisione del 7 marzo 2019 – 614 Qs 21/18 e AG Nürtingen, decisione del 21 giugno 2019 – 16 Ds 211 Js 53509/17, entrambe in due casi di confisca presso la dogana dell'aeroporto di un'ingente e ingiustificata somma di denaro. In entrambi i casi la sproporzione tra il patrimonio del soggetto e la somma di denaro rinvenuta, oltre all'impossibilità di fornire una spiegazione plausibile per la presenza di tale ingente quantità di denaro, hanno fondato la base di convincimento per i giudici ai fini dell'emissione del provvedimento ablativo. Senonché la dottrina tedesca, non diversamente da quella italiana, non esita a porsi da un punto di vista problematico rispetto a una misura che, pur non definitiva formalmente pena, esibisce una notevole carica afflittiva, urtando contro canoni indiscussi, a iniziare dalla presunzione di innocenza: cfr. B. BURGHARDT, *§437 StPO – Besondere Regelungen für das selbstständige Einziehungsverfahren*, in H. SATZGER, W. SCHLUCKEBIER, G. WIDMAIER, *§437, StPO*, 2018; M. KÖHLER, C. BURKHARD, *Die Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung, Teil 2/2 – Überblick und Normverständnis für die Rechtspraxis*, in *NStZ*, p. 665; T. GEBAUER, *Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung*, in *ZRP*, 2016, p. 101; S. HÜLS, *Zur Reform des Rechts der Vermögensabschöpfung im Strafrecht*, in *ZWH*, 2017, fasc. 9, p. 242; G. TRÜG, *Die Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung*, in *NJW*, 2017, p. 1913.

<sup>6</sup> Sul punto, cfr. G. FIANDACA, *Le misure patrimoniali nelle fonti internazionali ed europee e il sistema penale italiano*, in AA. VV., *Misure patrimoniali nel sistema penale: effettività e garanzie*, Milano, 2016, p. 12 ss.

<sup>7</sup> Sul più recente indirizzo di politica criminale nel senso dell'uso della (non) punibilità quale autonomo elemento nella teoria del reato, cfr. G. COCCO, *La punibilità quarto elemento del reato*, Milano, 2017, p. 13 ss., p. 73 ss., p. 151 ss. In tema di giustizia riparativa, cfr. M. DONINI, *Non punibilità ed idea negoziale*, in ID., *Alla ricerca di un disegno. Scritti sulle riforme penali in Italia*, Padova, 2003, p. 347 ss., p. 358 ss.; ID., *Il diritto penale differenziato. La coesistenza di classico e postmoderno nella penalità contemporanea*, in *Critica dir.*, 2007, p. 277 ss.; L. EUSEBI, *Forme e problemi della premialità nel diritto penale*, in *Studium iuris*, 2001, p. 273 ss.; F. PALAZZO, *Sanzione e riparazione all'interno dell'ordinamento giuridico italiano: de lege lata e de lege ferenda*, in E. M. AMBROSETTI (a c. di), *Studi in onore di Mauro Ronco*, Torino, 2017, p. 425 ss.



legittimità), e la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, dentro il sistema *multilevel*<sup>8</sup>; dialogo che ha avuto il punto di emersione in termini di maggiore vivacità proprio nel settore edilizio<sup>9</sup>.

In particolare, la confisca urbanistica è un'ipotesi speciale di confisca obbligatoria dei terreni e delle opere, prevista dalla legge (art. 44, comma 2, T.u.e.) con riferimento ad una determinata tipologia di reati edilizi, ossia la lottizzazione abusiva [artt. 30, comma 1, 44, comma 1, lett. c), T.u.e.]. Assumendo quest'ultima fattispecie la veste di contravvenzione, il tempo complessivo necessario al decorso della prescrizione è pari a cinque anni. Sicché è stato frequente che, negli sviluppi dei vari stati e gradi del procedimento penale, maturasse la predetta causa estintiva<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> In argomento, cfr. F. MAZZACUVA, *Le pene nascoste. Topografia delle sanzioni punitive e modulazione dello statuto garantistico*, Torino, 2017, p. 198 s.

<sup>9</sup> Il referente normativo è, in particolare, il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, rubricato "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", d'ora in poi T.u.e.

<sup>10</sup> Di recente con la legge n. 3/2019 sono state modificate le disposizioni in tema di prescrizione (artt. 158, 159 e 160 c.p.). Più esattamente, l'art. 1, lett. d), e), f) della l. n. 3/2019, recante "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici", ha modificato gli artt. 158, 159 e 160 c.p. Non viene modificato l'assetto complessivo della disciplina dell'istituto, che rimane quello introdotto nel 2005; la riforma riguarda il profilo centrale del decorso del termine di prescrizione del reato, sia rispetto al *dies a quo* sia al *dies ad quem*. Per quel che in questa sede interessa, il legislatore ha mantenuto all'art. 158 c.p. la previsione secondo cui il termine di prescrizione decorre per i reati permanenti dal giorno in cui è cessata la permanenza, modificando invece quella prevista per il reato continuato (il cui termine decorre dal giorno in cui è cessata la continuazione). Inoltre, ha modificato quanto previsto dalla riforma Orlando all'art. 159, comma 2, c.p. circa la "sospensione" del termine di prescrizione tra un grado e l'altro del giudizio, prevedendo che "il corso della prescrizione rimane sospeso dalla pronuncia della sentenza di primo grado fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio"; ed ha abrogato i commi 3 e 4. In linea generale, già si ponevano da un punto di vista critico rispetto a prospettive di riforma della prescrizione ispirate ad un generale ed eccessivo prolungamento dei termini prescrizionali, anche mediante un periodo di sospensione del decorso della prescrizione durante i diversi gradi di giudizio, giacché in contrasto con una visione di politica criminale ispirata alla finalità rieducativa della pena (art. 27, comma 3, Cost.) e a una ragionevole durata del processo (art. 111, comma 2, Cost., nonché art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 6, § 1, Cedu), E. M. AMBROSETTI, *La riforma della prescrizione del reato tra progetti legislativi e alternative giudiziarie*, in *Arch. pen.*, 2016, 376; ID., *La Riforma Orlando: profili di diritto penale sostanziale*, in *Proc. pen. e giust.*, 2017, 1057 ss.; ID., *Ad un anno dall'entrata in vigore della legge Orlando*, op. cit., 861 ss.; A. MANNA, M. DI FLORIO, *Il trascorrere del tempo nel diritto penale*, op. cit., 147 ss.; O. MAZZA, *Ideologie della Riforma Orlando*, in A. TESTAGUZZA (a c. di), *Esercitazioni penali sostanziali e processuali. Pensieri in ordine sparso*, Milano, 2018, 215 ss.; D. PULITANÒ, *Una confessione di Agostino e il problema della prescrizione*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2016, fasc. 1, 73 ss.; B. ROMANO, *Prescrizione del reato e ragionevole durata del processo: principi di diritto o ostacoli da abbattere?*, *ivi*, 79; S. ZIRULIA, *Riforma Orlando: la "nuova" prescrizione e le altre modifiche al codice penale*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2017, fasc. 6, 243. Con specifico riferimento all'assetto attuale della prescrizione, a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 3/2019, peraltro non aliena da possibili profili di illegittimità costituzionale, cfr. per tutti R. BARTOLI, *Le modifiche alla disciplina della prescrizione: una sovversione dei principi*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, 900 ss.; A. PECCIOLI, *La prescrizione del reato. Un istituto dall'incorreggibile polimorfismo*, Torino, 2019, *passim*; G. SPANGHER, *Il processo penale: 30 anni dopo, attendendo la riforma della prescrizione*, in *Arch. pen.*, 2019, 1 ss. Senz'altro preferibile – rispetto alla riforma Orlando (che pure aveva accolto un 'correttivo' alla legge ex Cirielli suggerito dalla Commissione Fiorella) e, a maggior ragione, rispetto alla legge n. 3/2019 in tema di prescrizione – era la soluzione proposta dalla Commissione Ministeriale presieduta dal Prof. Antonio Fiorella [cfr. *Commissione Fiorella, Relazione per lo studio di possibile riforma della prescrizione, 23 aprile 2013*, pubblicata nel sito del Ministero della giustizia ([www.ministerodellagiustizia.it](http://www.ministerodellagiustizia.it), 23 aprile 2013)] — la quale aveva proposto il ritorno al modello delle "fasce" originariamente previsto dall'art. 157 c.p., con relativo allungamento del termine necessario a prescrivere, oltre alla previsione di due successive cause di sospensione della prescrizione legate "al deposito della sentenza di condanna di



Ecco perché, in questo campo di materia, è divenuto ricorrente l'interrogativo circa la (in)compatibilità fra dichiarazione di estinzione del reato per intervenuta prescrizione e applicazione della confisca lottizzatoria. Al punto da alimentare una feconda elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, progredita fino ai più alti livelli nazionali e sovranazionali<sup>11</sup>.

L'ultimo capitolo saliente del dibattito, almeno per il momento, è rappresentato dall'autorevole decisione delle Sezioni Unite in commento.

## 2. La vicenda processuale. L'ordinanza di rimessione della Corte di Cassazione

La Corte d'appello di Messina – nel giugno del 2013 – confermava la pronuncia emanata dal Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto nei confronti del legale rappresentante di una società edile, condannato alla pena, oggetto di sospensione condizionale, di anni uno e mesi due di arresto ed euro 60.000,00 di ammenda, perché ritenuto responsabile del reato di cui all'art. 44, lett. c), T.u.e.

Nel dettaglio, si contestava all'imputato di aver commesso il fatto di lottizzazione abusiva di un'area situata nel comune di Furnari (Me), avendo egli realizzato solo in parte le opere di urbanizzazione primaria, alle quali faceva seguire l'edificazione di dodici corpi di fabbrica fuori terra, in assenza del necessario titolo edilizio abilitativo e in violazione del piano di lottizzazione approvato dalla delibera comunale, oltre degli *standard* urbanistici vigenti.

---

primo grado e di secondo grado”: per un'analisi dei contenuti di tale proposta, cfr. A. MANNA, M. DI FLORIO, *Il trascorrere del tempo nel diritto penale*, op. cit., 148 ss.

<sup>11</sup> Sul tema cfr. ampiamente G. BALBI, *La confisca urbanistica nel difficile dialogo tra le Corti*, in A. CAVALIERE, C. LONGOBARDO, V. MASARONE, F. SCHIAFFO, A. SESSA (a c. di), *Politica criminale e cultura giuspenalistica, Scritti in onore di Sergio Moccia*, Napoli, 2017, p. 659 ss.; O. DI GIOVINE, *Come la legalità europea sta riscrivendo quella nazionale*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2013, fasc. 1, p. 159 ss.; ID., *Antiformalismo interpretativo*, *ivi*, 2015, fasc. 2, p. 11 ss.; A. ESPOSITO, *La confisca nei reati urbanistici e ambientali*, in M. MONTAGNA (a c. di), *Sequestro e confisca*, Torino, 2017, p. 520 ss.; ID., *La confisca urbanistica. Una storia a più voci*, Torino, 2020, *passim*; E. FASSI, *La confisca urbanistica in assenza di condanna al vaglio della Cassazione successivamente alla sentenza della Corte Edu G.i.e.m. contro Italia e alla introduzione dell'art. 578 c.p.p.*, in *Cass. pen.*, 2019, p. 2191 ss.; V. MANES, *Il giudice nel labirinto. Profili delle intersezioni tra diritto penale e fonti sovranazionali*, Roma, 2012, p. 22 ss.; ID., *La “confisca senza condanna” al crocevia tra Roma e Strasburgo: il nodo della presunzione di innocenza*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 13 aprile 2015, p. 1 ss.; A. MANNA, *Misure di prevenzione e diritto penale*, op. cit., p. 159 ss.; V. VALENTINI, *Continua la navigazione a vista. Europeismo giudiziario ed europeizzazione della legalità penale continentale: incoerenze, velleità, occasioni*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 20 gennaio 2015, p. 16; F. VIGANÒ, *La consulta e la tela di Penelope*, op. cit., 334 ss. In giurisprudenza, Cfr. C. cost., 26 marzo 2015, n. 49, cit.; Cass. pen., Sez. III, 4 febbraio 2013, n. 17066, in *Cass. pen.*, 2014, p. 3380 ss.; Cass. pen., Sez. III, 18 ottobre 2012, n. 45833, *ivi*, 2013, p. 2476 ss.; Cass. pen., Sez. III, 13 luglio 2009, n. 39078, in *Dir. e giur. agr.*, 2010, p. 65 ss.; Cass. pen., Sez. III, 30 aprile 2009, n. 21188, in *C.e.d. Cass.*, Rv. 243630; Cass. pen., Sez. III, 14 dicembre 2011, n. 46343, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, p. 1784 ss.; C. Edu, Grande Camera, 28 giugno 2018, G.I.E.M. e altri c. Italia, cit.; C. Edu, Sez. II, 29 ottobre 2013, Varvara c. Italia, ric. n. 17475/09, cit.; C. Edu, Sez. II, 20 gennaio 2009, Sud Fondi c. Italia, ric. n. 75909/01, cit.



La Corte d'appello confermava anche l'applicazione della confisca dell'area e dei fabbricati abusivamente costruiti, disposta dal giudice di primo grado quale conseguenza obbligatoria derivante dall'affermazione della responsabilità penale in ordine al reato contestato.

A quel punto la difesa dell'imputato presentava ricorso per Cassazione, ove censurava, fra l'altro, il mancato rispetto del principio di proporzionalità dell'intervento ablativo, ad ogni modo rimarcandosi l'incompatibilità tra l'applicazione della confisca e l'intervenuta prescrizione del reato di lottizzazione abusiva.

Non va infatti trascurato, in proposito, come già pochi mesi dopo la citata decisione di appello era maturata la prescrizione del reato edilizio contestato (ottobre 2013).

La trattazione del ricorso per Cassazione, originariamente fissata per l'udienza di luglio 2014, veniva rinviata in più occasioni. E ciò in attesa della sentenza della Grande Camera di Strasburgo, chiamata fra l'altro a pronunciarsi sulla questione – ritenuta giustamente rilevante nel caso di specie – se fosse possibile disporre o, comunque, mantenere la confisca pur in caso di declaratoria di estinzione per prescrizione del reato-presupposto di lottizzazione abusiva<sup>12</sup>.

L'udienza veniva infine fissata il 15 maggio 2019. In tale sede, anche alla luce dei contenuti della sentenza G.I.E.M. S.r.l. e altri c. Italia, i giudici della terza sezione hanno considerato un possibile contrasto interno alla giurisprudenza di legittimità, a proposito delle conseguenti statuizioni attivabili da parte della Cassazione in ordine alla confisca.

Più precisamente, la Suprema Corte ha osservato come il giudizio di proporzionalità dell'intervento ablativo rispetto al reato commesso, ancorché ritenuto dalla Grande Camera di Strasburgo canone-guida ai fini di una corretta dosimetria dell'incapacitazione patrimoniale, non aveva costituito oggetto di un puntuale riscontro in sede di motivazione da parte dei giudici di merito, tanto in primo grado quanto in sede di appello<sup>13</sup>.

Al riguardo, preme anche segnalare la posizione assunta dalla Corte costituzionale, di recente ancora più attenta al rispetto dei valori della proporzionalità e dell'individualizzazione del

---

<sup>12</sup> Cfr. C. Edu, Grande Camera, 28 giugno 2018, G.I.E.M. e altri c. Italia, cit.

<sup>13</sup> La C. Edu, Grande Camera, 28 giugno 2018, G.I.E.M. e altri c. Italia, cit., § 300, 301, ha infatti rammentato che “Per quanto riguarda la proporzionalità della misura, l'articolo 1 del Protocollo n. 1 richiede, per qualsiasi ingerenza, un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito (Jahn e altri c. Germania [GC], nn. 46720/99, 72203/01 e 72552/01, §§ 83-95, CEDU 2005-VI). Questo giusto equilibrio è rotto se la persona interessata deve sostenere un onere eccessivo ed esagerato (Sporrong e Lönnroth sopra citata, §§ 69-74, e Maggio e altri c. Italia, nn. 46286/09, 52851/08, 53727/08, 54486/08 e 56001/08, § 57, 31 maggio 2011). Al fine di valutare la proporzionalità della confisca, possono essere presi in considerazione i seguenti elementi: la possibilità di adottare misure meno restrittive, quali la demolizione di opere non conformi alle disposizioni pertinenti o l'annullamento del progetto di lottizzazione; la natura illimitata della sanzione derivante dal fatto che può comprendere indifferentemente aree edificate e non edificate e anche aree appartenenti a terzi; il grado di colpa o di imprudenza dei ricorrenti o, quanto meno, il rapporto tra la loro condotta e il reato in questione”.



trattamento punitivo nella disciplina delle misure patrimoniali sostanzialmente sanzionatorie, ancorché non qualificate tali dal legislatore; come appunto la confisca<sup>14</sup>.

In questo quadro sovranazionale e interno, alla Cassazione spettava ora rispondere all'interrogativo se fosse possibile colmare le segnalate lacune giustificative, attraverso l'annullamento della sentenza impugnata, con rinvio al giudice di merito per un giudizio circoscritto unicamente al tema della confisca.

Su questa base, la terza Sezione della Cassazione ha a quel punto rimesso il ricorso alle Sezioni Unite, ai sensi dell'art. 618 c.p.p., in particolare sottoponendo il quesito circa l'opzione, all'esito della declaratoria di prescrizione del reato, di un giudizio di rinvio limitato all'esclusivo esame della confisca urbanistica, in forza dei principi a cui la stessa misura deve ormai uniformarsi secondo un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata del dato positivo<sup>15</sup>. Il che ha posto l'ulteriore problema dell'individuazione della norma che permettesse di disporre un

---

<sup>14</sup> Cfr. C. cost., 10 maggio 2019, n. 112, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 13 maggio 2019, che ha operato lo scrutinio di legittimità sulla confisca (formalmente) amministrativa obbligatoria del prodotto e dei beni utilizzati per commettere l'illecito amministrativo di abuso di informazioni privilegiate, prevista dall'art. 187-sexies d.lgs. n. 58/1998 [nel testo originariamente introdotto dall'art. 9, comma 2, lett. a), l. n. 62/2005 (poi modificato dal d.lgs. n. 107/2018, che ne aveva espunto il riferimento ai beni utilizzati per commettere l'illecito)], dichiarando incostituzionale l'art. 187-sexies, in ragione del suo contrasto con gli artt. 3, 42 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Prot. addiz. Cedu, nonché con gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 17 e 49, § 3, Cdfue, nella parte in cui prevede la confisca obbligatoria del prodotto nonché dei beni utilizzati per commettere l'illecito amministrativo, in quanto si configurano automatismi sanzionatori in contrasto con la necessaria proporzionalità-ragionevolezza che deve caratterizzare la sanzione punitiva in esame, in ragione della finalità. In argomento, cfr. R. ACQUAROLI, *La confisca e il controllo di proporzionalità: una buona notizia dalla Corte costituzionale*, in *Dir. pen. proc.*, 2020, p. 197 ss.; V. MONGILLO, *Confisca proteiforme e nuove frontiere della ragionevolezza costituzionale. Il banco di prova degli abusi di mercato*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 3343 ss.; G. L. GATTA, *Confisca 'amministrativa' per l'insider trading: verso una limitazione al solo profitto? La parola alla Corte costituzionale, in attesa dell'attuazione (mancata?) della legge delega per l'adeguamento alla disciplina europea del market abuse*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2018, fasc. 5, p. 295 ss.; N. MADIA, *La Consulta dichiara la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 187-sexies del d.lgs. n. 58 del 1998 sia nel testo introdotto dalla l. n. 62 del 2005 sia in quello modificato dal d.lgs. n. 107 del 2018*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 1636 ss. Sotto un diverso profilo, sia pur in una qualche misura collegato al precedente, C. cost., 5 dicembre 2018, n. 222, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), che ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'ultimo comma dell'art. 216 r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui prevede(va), in caso di condanna per il delitto di bancarotta fraudolenta, le pene accessorie dell'inabilitazione all'esercizio di imprese commerciali e dell'incapacità a esercitare uffici direttivi presso imprese per la durata fissa di anni dieci, anziché fino ad anni dieci. E ciò per la violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento punitivo (artt. 3, 27, comma 3, Cost.), oltre che di individualizzazione della pena (art. 27, comma 1, Cost.), là dove le pene accessorie in questione trovano applicazione rispetto a ipotesi di bancarotta fraudolenta che siano caratterizzate da un modesto disvalore complessivo. Sul tema, cfr. R. BARTOLI, *La Corte costituzionale al bivio tra "rime obbligate" e discrezionalità? Prospettabile una terza via*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2019, fasc. 2, p. 150 ss.; P. PISA, *Pene accessorie di durata fissa e ruolo "riformatore" della Corte Costituzionale*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, p. 216 ss.; A. ROSSI, *Pene accessorie interdittive fisse nel reato di bancarotta fraudolenta e sindacato di costituzionalità: problemi attuali e prospettive*, in C. E. PALIERO, F. VIGANÒ, F. BASILE, G. L. GATTA (a c. di), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. Studi in onore di Emilio Dolcini*, vol. II, Milano, 2018, 1135 ss.

<sup>15</sup> Cass. pen., Sez. III, ord. 2 ottobre 2019, n. 40380, in [www.sistemapenale.it](http://www.sistemapenale.it), 18 novembre 2019, con nota di A. GALLUCCIO, *Ancora sulla confisca urbanistica: le Sezioni Unite chiamate a decidere sulla possibilità di rinviare al giudice del merito le valutazioni in ordine alla proporzionalità della misura, nonostante la prescrizione del reato*.



annullamento circoscritto alla sola statuizione relativa alla confisca, invero non demandabile al giudice di legittimità, reclamando una **valutazione di merito**, in relazione alla quale possono dunque rendersi necessari **accertamenti di fatto**.

Senonché, ad avviso della terza Sezione, non sembrerebbe rinvenirsi alcuna disposizione processuale applicabile nell'ipotesi considerata, dovendosi escludere l'operatività a tali fini sia dell'art. 44, comma 2, T.u.e., in quanto norma di diritto sostanziale, sia dell'art. 578 *bis* c.p.p., giacché detta disposizione si riferirebbe alla sola confisca allargata o per equivalente, e non anche alla confisca urbanistica<sup>16</sup>.

Temendo che ciò potesse dar luogo ad un contrasto interno alla giurisprudenza di legittimità, la terza Sezione ha rimesso il problema interpretativo alle Sezioni unite, con la formulazione del seguente quesito: *“Se, in caso di declaratoria di estinzione per prescrizione del reato di lottizzazione abusiva, sia consentito l'annullamento con rinvio limitatamente alla statuizione sulla confisca ai fini della valutazione da parte del Giudice di rinvio della proporzionalità della misura, secondo il principio indicato dalla sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo 28 giugno 2018, G.I.E.M. S.r.l. e altri c. Italia”*<sup>17</sup>.

### **3. Analisi e critica della sentenza delle Sezioni Unite. Il problema della natura giuridica della confisca urbanistica**

Prima di rispondere al quesito sottoposto al proprio vaglio, le Sezioni Unite stilano una motivazione articolata in più punti, che convergono in ultima analisi verso l'enunciazione di due principi di diritto<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Cass. pen., Sez. III, ord. 2 ottobre 2019, n. 40380, cit.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> “La confisca di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001 può essere disposta anche in presenza di una causa estintiva determinata dalla prescrizione del reato purché sia stata accertata la sussistenza della lottizzazione abusiva sotto il profilo oggettivo e soggettivo, nell'ambito di un giudizio che abbia assicurato il contraddittorio e la più ampia partecipazione degli interessati, fermo restando che, una volta intervenuta detta causa, il giudizio non può, in applicazione dell'art. 129, comma 1, cod. proc. pen., proseguire al solo fine di compiere il predetto accertamento. In caso di declaratoria, all'esito del giudizio di impugnazione, di estinzione del reato di lottizzazione abusiva per prescrizione, il giudice di appello e la Corte di cassazione sono tenuti, in applicazione dell'art. 578-*bis* cod. proc. pen., a decidere sull'impugnazione agli effetti della confisca di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001”. Per un approfondimento dei predetti principi di diritto, cfr. *infra* § 4, 5. Per un commento alla decisione delle Sezioni Unite, cfr. A. BASSI, *Confisca urbanistica e prescrizione del reato: le Sezioni Unite aggiungono un nuovo tassello alla disciplina processuale della materia*, in *Sist. pen.*, 2020, fasc. 5, p. 285 s.; A. DELLO RUSSO, E. ADDANTE, *Prescrizione e confisca dei suoli abusivamente lottizzati: l'intervento delle Sezioni unite sembra ristabilire gli equilibri costituzionali*, in *Arch. pen.*, 2020, fasc. 2, p. 1 s.



Di certo, l'autorevole Collegio ha colto l'occasione per un intervento chiarificatore di più ampio respiro in materia di confisca urbanistica rispetto al tema specifico oggetto di scrutinio.

Procediamo con ordine.

La Cassazione affronta la delicata questione relativa alla natura giuridica della confisca lottizzatoria, optando a chiare lettere per la tesi della sanzione *amministrativa*, sia pure applicata dal giudice penale. Peraltro – si legge nella motivazione della sentenza<sup>19</sup> – l'intervento sanzionatorio del giudice penale attuato tramite la confisca non interferisce né si sovrappone all'autonomo potere attribuito all'autorità amministrativa dall'art. 30 T.u.e.

In definitiva, le Sezioni Unite continuano a coltivare l'indirizzo tradizionale della giurisprudenza interna, che ha qualificato a più riprese la confisca urbanistica quale sanzione strettamente amministrativa<sup>20</sup>.

In effetti, l'interpretazione della giurisprudenza nazionale prevalente –all'epoca delle stesse pronunce di primo e secondo grado nel procedimento penale in analisi – era nel senso di ritenere la confisca prevista dall'art. 44, comma 2, T.u.e. una pura sanzione amministrativa, come tale applicabile senza troppi ostacoli sia ai terreni sia alle opere abusive.

Nondimeno si tratta di una presa di posizione che desta alcune perplessità.

Anzitutto perché le Sezioni Unite omettono di confrontarsi con l'indirizzo giurisprudenziale sovranazionale, progredito fino alla Grande Camera di Strasburgo, disponibile invece ad assegnare il crisma della *sanzione* sostanzialmente *penale* proprio alla confisca lottizzatoria.

Al di là delle varieguate qualificazioni formali impresse dai singoli Stati membri, in realtà già in passato la Corte Edu non aveva esitato a conferire alla confisca urbanistica natura penale. Di qui la relativa riconduzione dell'istituto alla materia penale modernamente intesa e, più da vicino, ai principi garantistici che ne informano i contenuti (artt. 6, 7 Cedu)<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. punto 7.5, p. 22 ss.

<sup>20</sup> In questo senso, Cass. pen., Sez. III, 16 novembre 1995, n. 12471, in *C.e.d. Cass.*, Rv. 203275; Cass. pen., Sez. III, 24 febbraio 1999, n. 777, in *C.e.d. Cass.*, Rv. 214058; Cass. pen., Sez. III, 7 luglio 2004, n. 38728, *ivi*, Rv. 229608; Cass. pen., Sez. III, 9 luglio 2009, n. 36844, *ivi*, Rv. 244923; Cass. pen., Sez. III, 6 ottobre 2010, n. 5857, *ivi*, Rv. 249516; Cass. pen., Sez. III, 25 ottobre 2019, n. 2292, non mass.

<sup>21</sup> In questo senso meritoria è stata l'elaborazione della giurisprudenza della Corte Edu: cfr., per tutte, C. Edu, Sez. II, 29 ottobre 2013, Varvara c. Italia, ric. n. 17475/09, cit.; C. Edu, Sez. II, 20 gennaio 2009, Sud Fondi c. Italia, ric. n. 75909/01, cit.; in argomento cfr. altresì C. Edu, Sez. I, 23 ottobre 2014, Melo Tadeu c. Portugal, ric. n. 27785/10, cit.; C. Edu, Sez. II, 25 settembre 2008, Paraponiaris c. Grecia, ric. n. 42132/06, cit. In particolare, la Corte Edu, nella decisione sulla ricevibilità relativa al caso Sud Fondi c. Italia, ha affermato che quel tipo di confisca (in conseguenza del reato di lottizzazione abusiva) non poteva essere giustificata proprio in quanto non tendeva alla riparazione del danno, ma aveva un fine meramente repressivo e quindi sanzionatorio. Nel caso Varvara, pur non arrivandosi a qualificare la confisca come pena, è stato riconosciuto che essa integri una sanzione avente una natura afflittiva tale da poter essere assimilata ad una sanzione penale. Per ulteriori precisazioni sull'analisi della giurisprudenza comunitaria in materia, cfr.





Né in senso contrario, come anticipato, si è orientato il recente autorevole intervento della Grande Camera di Strasburgo, chiamata dalla Corte Edu a valutare anche la rilevante questione della compatibilità fra provvedimento di confisca (urbanistica) e dichiarazione di prescrizione del reato (edilizio), con specifico riferimento, fra gli altri, ai casi Golfo Aranci e Punta Perotti<sup>22</sup>.

Per quel che ora più interessa, la Grande Camera ha ribadito la linea già patrocinata dalle sentenze Sud Fondi e Varvara, e ha sancito: l'attrazione della confisca urbanistica nel paradigma della *matière pénale*, la qualificazione della stessa come pena ai sensi dell'art. 7 Cedu<sup>23</sup> e, di riflesso, la sua soggezione alle garanzie che la Convenzione riconosce alle sanzioni penali (artt. 6, 7 Cedu).

Più nel dettaglio, la Grande Camera ha ripreso e riaffermato una condivisibile criteriologia sulla base della quale è giunta, in ultima analisi, a qualificare la confisca urbanistica come figura avente natura sostanzialmente penale<sup>24</sup>.

Sotto questo profilo, viene posto l'accento: sul collegamento tra la misura ablativa e la commissione di un fatto costituente reato; sulla collocazione sistematica dell'art. 44 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, nel capo recante la rubrica "sanzioni penali"; sulla finalità punitiva della confisca urbanistica desunta dalle stesse pronunce della Corte di Cassazione, dalle *observations* dello Stato italiano resistente nonché dalla natura obbligatoria della stessa; sulla spiccata gravità e pervasività della misura in esame, che coinvolge non solo l'opera ritenuta abusiva ma l'intera area su cui insiste la lottizzazione; ed infine, ma non per ordine di importanza, sull'applicazione della misura ablatoria in sede penale<sup>25</sup>.

---

G. COCCO, *Breviario delle confische speciali dei beni degli autori dei delitti contro la p.a.*, op. cit., p. 731; F. VIGANÒ, *La consulta e la tela di Penelope*, op. cit., p. 334 ss. Sul ruolo della dogmatica nell'ambito dell'armonizzazione europea, cfr. J. VOGEL, *Strafrecht und Strafrechtswissenschaft im internationalen und europäischen Rechtsraum*, in *JZ*, 2012, p. 25 ss.

<sup>22</sup> Cfr. C. Edu, Grande Camera, 28 giugno 2018, G.I.E.M. e altri c. Italia, cit. Sul punto si vedano i commenti di A. GALLUCCIO, *Confisca senza condanna, principio di colpevolezza, partecipazione dell'ente al processo: l'attesa sentenza della Corte EDU, Grande camera, in materia urbanistica*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2018, fasc. 7, p. 221 ss.; A. PECCIOLI, *Confisca e ordine di demolizione*, in M. PELISSERO (a c. di), *Reati contro l'ambiente e il territorio*, in F. PALAZZO, C. E. PALIERO (dir. da), *Trattato teorico pratico di diritto penale*, vol. XI, Torino, 2019, p. 659 ss. In argomento, cfr. comunque *infra*, § 4.

<sup>23</sup> Cfr. C. Edu, Grande Camera, 28 giugno 2018, G.I.E.M. e altri c. Italia, cit., spec. § 222.

<sup>24</sup> Criteriologia avviata a partire dall'enunciazione dei c.d. *Engel criteria*, Cfr. C. Edu, 8 giugno 1976, Engel c. Olanda, ric. n. 5100/71, in [www.leggiditalia.it](http://www.leggiditalia.it), poi affinata da C. Edu, 9 febbraio 1995, Welch c. Regno Unito, ric. n. 17440/01, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it), con la quale è stata ritenuta contraria all'art. 7 Cedu un'ipotesi di applicazione retroattiva della confisca dei beni avvenuta nel Regno Unito (nel caso di specie, il Governo britannico aveva giustificato l'applicazione retroattiva della misura patrimoniale proprio in virtù della natura giuridica non penale, ma preventivo-cautelare, di quella figura di confisca prevista nel diritto interno; mentre la Corte europea concluse che essa era da considerarsi di natura sostanzialmente penale; e ciò, specialmente perché diretta conseguenza di una condanna penale, oltre che convertibile in pena detentiva); nonché da C. Edu, Sez. II, 20 gennaio 2009, Sud Fondi c. Italia, ric. n. 75909/01, cit., con cui la Corte Edu ha affermato che la confisca in conseguenza del reato di lottizzazione abusiva non tendeva alla riparazione del danno, ma aveva un fine meramente repressivo e quindi sanzionatorio.

<sup>25</sup> Cfr. C. Edu, Grande Camera, 28 giugno 2018, G.I.E.M. e altri c. Italia, cit.



Già agli sviluppi praticati dalla pionieristica giurisprudenza della Corte Edu in punto di natura sanzionatoria della confisca (in particolare nei “casi” Sud Fondi e Varvara) non era in realtà rimasta insensibile la giurisprudenza nazionale<sup>26</sup>. Sia pur poi discostandosi, almeno in parte, da questo indirizzo con la sentenza costituzionale n. 49 del 2015<sup>27</sup> e con la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 31617 del 2015<sup>28</sup>.

Nondimeno queste ultime decisioni hanno presentato alcune insufficienze – come ha, d'altra parte, rilevato prontamente avvertita dottrina<sup>29</sup> – alle quali la giurisprudenza interna sembra iniziare a far fronte<sup>30</sup>, specie dopo la sentenza emanata dalla Grande Camera di Strasburgo<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> Cfr. Cass. pen., Sez. Un., 27 marzo 2008, n. 26654, cit.; Cass. pen., Sez. Un., 6 ottobre 2009, n. 38691, in *www.leggiditalia.it*; Cass. pen., Sez. Un., 25 settembre 2014, n. 11170, in *Cass. pen.*, 2016, p. 2893 ss.; Cass. pen., Sez. Un., 30 gennaio 2014, n. 10561, in *www.dejure.it*.

<sup>27</sup> C. cost., 26 marzo 2015, n. 49, cit., a proposito della confisca urbanistica in caso di lottizzazione abusiva (art. 44, comma 2, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), secondo cui “Le garanzie che l’art. 7 della CEDU offre rispetto alla confisca urbanistica sono certamente imposte, nell’ottica della Corte di Strasburgo, dall’eccedenza che tale misura può produrre rispetto al ripristino della legalità violata (sentenza 20 gennaio 2009, Sud Fondi srl e altri contro Italia), a propria volta frutto delle modalità con cui l’istituto è configurato nel nostro ordinamento. Esse però non pongono in ombra che la potestà sanzionatoria amministrativa, alla quale tale misura è affidata prima dell’eventuale intervento del giudice penale, ben si lega con l’interesse pubblico alla “programmazione edificatoria del territorio” (sentenza n. 148 del 1994), alla cui cura è preposta la pubblica amministrazione. Un interesse, vale la pena di aggiungere, che non è affatto estraneo agli orizzonti della CEDU (sentenza 8 novembre 2005, Saliba contro Malta)”.

<sup>28</sup> Cass. pen., Sez. Un., 26 giugno 2015, n. 31617, cit., che riprende gli approdi della Corte costituzionale ed estende i relativi principi anche alla confisca del prezzo e del profitto del reato in tema di reati contro la pubblica amministrazione, ai sensi dell’art. 322 *ter* c.p. Più nel dettaglio, la confisca del prezzo del reato disposta in virtù dell’art. 322 *ter* c.p. “non presenta connotazioni di tipo punitivo, dal momento che il patrimonio dell’imputato non viene intaccato in misura eccedente il *pretium sceleris*, direttamente desunto dal fatto illecito, e rispetto al quale l’interessato non avrebbe neppure titolo civilistico alla ripetizione, essendo il frutto di un negozio contrario a norme imperative. Al provvedimento di ablazione fa dunque difetto una finalità tipicamente repressiva, dal momento che l’acquisizione all’erario finisce per riguardare una *res* che l’ordinamento ritiene [...] non possa essere trattenuta dal suo avente causa”, in quanto da un lato, rappresentando la retribuzione per l’illecito, non è mai entrata a far parte del patrimonio del reo, dall’altro, per la sua specifica illiceità della causa negoziale da cui origina, assume i connotati della pericolosità intrinseca. La confisca diretta del prezzo del reato, ai sensi dell’art. 322 *ter* c.p., ha connotato riparatorio e finalità non repressive, ma semmai preventive. Viene escluso che tale forma di ablazione si atteggi alla stregua di una pena, rientrando invece nell’alveo della misura di sicurezza patrimoniale; pertanto ne uscirebbe “rafforzata l’idea che la stessa non presupponga un giudicato formale di condanna”.

<sup>29</sup> Per un quadro delle insufficienze, D. PULITANÒ, *Due approcci opposti sui rapporti fra Costituzione e CEDU in materia penale. Questioni lasciate aperte da Corte cost. n. 49/2015*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2015, fasc. 2, p. 318 ss.; F. VIGANÒ, *La consulta e la tela di Penelope*, op. cit., p. 334 ss.

<sup>30</sup> Cfr., ad esempio, Cass. pen., Sez. V, ord. 12 febbraio 2020, n. 7881, cit., che ha rimesso alle Sezioni Unite la questione di diritto “se la confisca facoltativa [diretta del profitto, ai sensi dell’art. 240, comma 1, c.p.: *n.d.r.*] presupponga o meno un giudicato formale di condanna o, piuttosto, se la stessa possa semplicemente accedere ad un completo accertamento da parte del giudice del merito in ordine al profilo soggettivo e oggettivo del reato di riferimento, accertamento che può essere ribadito anche in una sentenza di proscioglimento per prescrizione”. Nell’ordinanza si legge che “il bilanciamento tra il diritto di proprietà e la finalità special-preventiva della confisca, non risolto preventivamente *ex lege*, si connota di una valenza anche punitiva da connettersi solo alla condanna definitiva”. Con provvedimento del 20 aprile 2020 (in *www.cortedicassazione.it*), il Presidente aggiunto della Corte di Cassazione, Sezioni Unite penali, ha restituito alla Sezione rimettente i relativi atti poiché la questione sottoposta alle Sezioni Unite, così come formulata, non è riconducibile all’ipotesi di cui all’art. 618, comma 1 *bis*, c.p.p.

<sup>31</sup> Peraltro, C. Edu, Grande Camera, 28 giugno 2018, G.I.E.M. e altri c. Italia, cit., § 252, non ha mancato di sottolineare “che le sue sentenze hanno tutte lo stesso valore giuridico” e che il “loro carattere vincolante e la loro autorità



Tra i tanti parametri indizianti la natura giuridica della confisca urbanistica individuati dall'organo sovranazionale, a noi sembra che sia dirimente l'effetto prevalente generato dall'applicazione della misura ablativa<sup>32</sup>.

Tale criterio discretivo assume particolare significato euristico, perché segnala l'entità della misura e la sua incidenza, rende esplicita la predominanza di alcune funzioni su tutte le altre potenzialmente esplicabili e concretamente svolte, svelando le autentiche finalità dell'istituto; determinate alla luce dei presupposti e delle modalità che ne circondano l'applicazione.

Da questa angolazione, a nostro avviso, nella confisca urbanistica sembra potersi cogliere proprio un prevalente effetto *affittivo*. E ciò perché l'ablazione di terreni e opere abusive è una conseguenza giuridica *obbligatoria* derivante dalla commissione di un *reato*, traducendosi nell'emanazione d'ufficio in sede *penale* di un provvedimento di acquisizione *estesa e definitiva*, in nome e per mano dello Stato, di beni, peraltro non di rado di notevole valore economico.

Spetta allora alla prevalente natura affittiva– rinvenibile nella confisca lottizzatoria – orientare la classificazione tipologica del modello ablativo considerato all'interno dello schema e della logica della *sanzione penale* a contenuto patrimoniale.

Nel debordare in ambiti classicamente riservati alla pena, la confisca lottizzatoria si aggiunge di diritto alle pene principali e alle altre conseguenze derivanti dalla commissione dell'illecito penale; comprimendo, fino quasi ad annullare, la sfera giuridica individuale del reo nell'esercizio del diritto di proprietà, tutelato al più alto livello dell'ordinamento (art. 42 Cost., art. 1 Protocollo addizionale Cedu, artt. 17, 49, § 3, Cdfue).

---

interpretativa non possono pertanto dipendere dal collegio giudicante che le ha pronunciate”. La Grande Camera critica l'affermazione della Corte costituzionale nella sentenza n. 49 del 2015, secondo cui “il giudice comune è tenuto ad uniformarsi alla giurisprudenza europea consolidata sulla norma conferente” (sentenze n. 236 del 2011 e n. 311 del 2009), “in modo da rispettare la sostanza di quella giurisprudenza” (sentenza n. 311 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 303 del 2011), fermo il margine di apprezzamento che compete allo Stato membro (sentenze n. 15 del 2012 e n. 317 del 2009). È, pertanto, solo un “diritto consolidato”, generato dalla giurisprudenza europea, che il giudice interno è tenuto a porre a fondamento del proprio processo interpretativo, mentre nessun obbligo esiste in tal senso, a fronte di pronunce che non siano espressive di un orientamento oramai divenuto definitivo [...]. Solo nel caso in cui si trovi in presenza di un “diritto consolidato” o di una “sentenza pilota”, il giudice italiano sarà vincolato a recepire la norma individuata a Strasburgo, adeguando ad essa il suo criterio di giudizio per superare eventuali contrasti rispetto ad una legge interna, anzitutto per mezzo di “ogni strumento ermeneutico a sua disposizione”, ovvero, se ciò non fosse possibile, ricorrendo all'incidente di legittimità costituzionale (sentenza n. 80 del 2011)”. Sicché il vincolo per il giudice nazionale sussiste esclusivamente con riguardo a un orientamento convenzionale “consolidato” ovvero a una decisione “pilota” in senso stretto, la quale, cioè, con riferimento a un determinato ordinamento nazionale, ne evidenzia lacune o contrasti strutturali con la Cedu (per tutte, da ultimo, C. cost. sent. n. 49 del 2015).

<sup>32</sup> In argomento, cfr. E. NICOSIA, *La confisca, le confische. Funzioni politico-criminali, natura giuridica e problemi ricostruttivo-applicativi*, Torino, 2012, p. 39 ss. Sia altresì consentito rinviare a M. PIERDONATI, *La confisca nel sistema dei delitti contro l'ambiente*, op. cit., p. 99 s.



Non è senza significato la constatazione secondo cui il meccanismo di irrogazione della confisca risulti scandito, nelle trame del procedimento, proprio secondo i tempi che presiedono all' inflizione della sanzione penale. Ben lungi dal trovare applicazione dopo la condanna all' esito soltanto del giudizio primo grado, in omaggio al *favor rei* la misura patrimoniale in questione, pur disposta, reclama per una sua effettiva esecuzione l' irrevocabilità del provvedimento giurisdizionale (anche ablativo). Tanto che non esiste l' opzione di una provvisoria immediatamente esecutiva in punto di confisca.

Dall' inquadramento della confisca urbanistica nel *genus* delle sanzioni penali derivano precise ricadute applicative a proposito dei princìpi di riferimento.

Questi ultimi dovrebbero essere ricavati, coerentemente, da quelli invalsi nella *matière pénale*, in accezione tanto costituzionale quanto convenzionale (Cedu). Assumono rilievo, in questo senso, le garanzie 'forti' del diritto penale sostanziale (in particolare stretta legalità, divieto di retroattività, sussidiarietà-*extrema ratio*, ragionevolezza-proporzionalità dell' intervento punitivo, personalità della responsabilità penale-individualizzazione del trattamento sanzionatorio, funzione rieducativa della pena) e quelle del diritto processuale penale (diritto di difesa, ragionevole durata, presunzione d' innocenza, obbligo di motivazione, *ne bis in idem*).

Assodata la mancanza di un quadro di princìpi comuni tra pene e sanzioni amministrative, coltivare la seconda opzione dogmatica – come hanno fatto le Sezioni Unite nella decisione in esame – significa assicurare alla confisca un riconoscimento soltanto parziale dei princìpi garantistici che informano la materia penale.

Valuteremo nel prosieguo del lavoro se, ed eventualmente in che misura, la soluzione patrocinata dalle Sezioni Unite a proposito della natura giuridica della confisca lottizzatoria abbia precisi riflessi sulla concreta questione sottoposta al proprio scrutinio; visto che, ad ogni modo, anche la natura di sanzione amministrativa della confisca urbanistica impone comunque l' osservanza (perlomeno) dei princìpi di legalità e di proporzionalità del trattamento ablativo<sup>33</sup>.

#### **4. Significato e limiti della condanna “in senso sostanziale”**

Le Sezioni Unite affrontano, poi, un problema interpretativo, la cui risoluzione si pone in termini preliminari rispetto allo specifico quesito oggetto di rimessione; vale a dire: se, in che misura e a quali condizioni la confisca prevista dall' art. 44, comma 2, T.u.e. possa trovare applicazione anche

---

<sup>33</sup> Cfr., per tutte, C. cost., 10 maggio 2019, n. 112, cit.



nell'ipotesi di sentenza di proscioglimento per sopravvenuta prescrizione del reato di lottizzazione abusiva, in effetti maturata nel caso di specie<sup>34</sup>.

Sotto questo profilo, la Corte in composizione allargata condivide e consolida l'indirizzo giurisprudenziale – affermatosi in sede nazionale<sup>35</sup> e, infine, sovranazionale<sup>36</sup> – secondo cui il concetto di condanna legittimante l'applicazione della confisca (urbanistica) è votato a ricomprendere anche le pronunce di condanna “in senso sostanziale”, qui tenendosi conto non della forma della pronuncia, ma della sostanza dell'accertamento. Condizioni invalicabili – ed anche questo passaggio è fatto proprio dalla sentenza in commento – è che possa rinvenirsi nella motivazione della sentenza di non doversi procedere per prescrizione una piena dimostrazione di tutti gli elementi essenziali del reato oggetto di contestazione (incluso il requisito di natura psicologica), all'esito di un giusto processo ove sia stato assicurato il rispetto del contraddittorio fra le parti quale canone imprescindibile dell'accertamento probatorio.

---

<sup>34</sup> In proposito, cfr. *retro*, § 2.

<sup>35</sup> Cfr., per tutte, C. cost., 26 marzo 2015, n. 49, cit.; Cass. pen., Sez. Un., 26 giugno 2015, n. 31617, cit.; nonché Cass. pen., Sez. III, 5 marzo 2008, n. 9982, in *C.e.d. Cass.*, Rv. 238984; Cass. pen., Sez. III, 4 febbraio 2013, n. 17066, cit.; Cass. pen., Sez. III, 8 aprile 2015, n. 15888, in *C.e.d. Cass.*, Rv. 266628; Cass. pen., Sez. III, 10 maggio 2017, n. 33051, *ivi*, Rv. 270646. In questo senso, anche di recente, cfr. Cass. pen., Sez. III, 20 febbraio 2019, n. 14743, in *C.e.d. Cass.*, Rv. 275392-01; Cass. pen., Sez. III, 23 gennaio 2019, n. 8350, *ivi*, Rv. 275756-05; Cass. pen., Sez. III, 4 dicembre 2018, n. 14005, *ivi*, Rv. 275356.

<sup>36</sup> La C. Edu, Grande Camera, 28 giugno 2018, G.I.E.M. e altri c. Italia, cit., ha aderito “alla tesi secondo cui la logica della pena e della punizione nonché la nozione di “*guilty*” (nella versione inglese) e la corrispondente nozione di “*personne coupable*” (nella versione francese) vanno nel senso di un'interpretazione dell'articolo 7 che esige, per punire, un legame di natura intellettuale. Infatti, così come è spiegato nella sentenza Sud Fondi S.r.l. e altri, discende dal principio di legalità dei reati e delle pene il fatto che la legge penale deve definire chiaramente i reati e le pene che li reprimono, affinché la stessa sia accessibile e i suoi effetti siano prevedibili. Una persona sottoposta a giudizio deve poter sapere, a partire dal testo della norma pertinente e se necessario per mezzo dell'interpretazione datane dai tribunali, quali atti e quali omissioni comportano la sua responsabilità penale. Ciò significa anche che una pena nel senso dell'articolo 7 si può concepire in linea di principio soltanto a condizione che a carico dell'autore del reato sia stato accertato un elemento di responsabilità personale. [...] La Grande Camera quindi concorda sulle conclusioni della Camera nella causa Sud Fondi S.r.l. e altri secondo cui l'articolo 7 richiede, per punire, un legame di natura intellettuale che permetta di individuare precisamente un elemento di responsabilità nella condotta dell'autore materiale del reato. [...] Ovviamente, come ha anche indicato dalla Corte nella sua sentenza Varvara (sopra citata, § 70), quest'esigenza non costituisce un ostacolo ad alcune forme di responsabilità oggettiva a livello delle presunzioni di responsabilità, a condizione che esse rispettino la Convenzione. In proposito, la Corte richiama la sua giurisprudenza relativa all'articolo 6, § 2 della Convenzione, secondo cui gli Stati contraenti restano liberi, in linea di principio, di punire penalmente un atto commesso fuori dal normale esercizio di uno dei diritti tutelati dalla Convenzione (sentenza Engel e altri c. Paesi Bassi dell'8 giugno 1976, § 81, serie A n. 22, p. 34, § 81) e, quindi, di definire gli elementi costitutivi di tale reato. In particolare possono, ad alcune condizioni, rendere punibile un fatto materiale od oggettivo considerato di per sé, che provenga o meno da un intento criminoso o da una negligenza; le loro legislazioni rispettive ne offrono diversi esempi. Qualsiasi sistema giuridico prevede delle presunzioni di fatto o di diritto; la Convenzione non vi pone ostacoli in linea di principio, ma in materia penale obbliga gli Stati contraenti a non superare in proposito un certo limite. Ora, risulta dalla giurisprudenza che questo limite è superato quando una presunzione ha l'effetto di privare una persona di qualsiasi possibilità di discolarsi rispetto ai fatti di cui è accusata, privandola così del beneficio dell'articolo 6 § 2 della Convenzione (si veda, tra altre, Salabiaku c. Francia, 7 ottobre 1988, §§ 27-28, serie A n. 141 A, Janosevic c. Svezia, n. 34619/97, § 68, CEDU 2002 VII, e Klouvi c. Francia, n. 30754/03, § 48, 30 giugno 2011)”.



Tale interpretazione estensiva resta, a nostro avviso, discutibile tutte le volte in cui il dato positivo reclaims esplicitamente la condanna quale presupposto legittimante l'applicazione della confisca<sup>37</sup>. Sembra invece rivelarsi compatibile, sul piano del rispetto del principio di stretta legalità, con la peculiare formulazione impressa dal legislatore al comma 2 dell'art. 44 T.u.e. (“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”).

In effetti, il dato positivo collegala confisca urbanistica al (compiuto) accertamento del reato edilizio. Il che, in vista di una legittima adozione del provvedimento ablativo, consente di prescindere dalla necessità di una sentenza di condanna “formale” (resa ai sensi dell'art. 533 o dell'art. 442 c.p.p.), bastando una decisione di condanna “sostanziale” nel senso precisato.

---

<sup>37</sup> Sul punto sia consentito rinviare a M. PIERDONATI, *La confisca nel sistema dei delitti contro l'ambiente*, op. cit., p. 163 s. Più in generale, sui problemi di fondo rinvenibili nella nuova disciplina degli eco-delitti, cfr. M. CATENACCI, *I reati in materia di ambiente*, in A. FIORELLA (a c. di), *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, III ed., Torino, 2019, p. 442 ss.; M. CATERINI, *Effettività e tecniche di tutela nel diritto penale dell'ambiente*, Napoli, 2017, *passim*; L. CORNACCHIA, N. PISANI (a c. di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, *passim*; F. D'ALESSANDRO, *La tutela penale dell'ambiente tra passato e futuro*, in *Jus*, 2016, fasc. 1, p. 83 ss.; G. DE SANTIS, *Il nuovo volto del diritto penale dell'ambiente*, Roma, 2016, *passim*; A. R. DI LANDRO, *La funzione ripristinatoria nel diritto penale ambientale. La bonifica e il ripristino ambientale. Uno studio de iure condito e de iure condendo*, Torino, 2020, *passim*; P. FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, p. 75 ss.; A. MANNA, *La legge sui c.d. eco-reati: riflessioni critiche di carattere introduttivo*, in A. CADOPPI, S. CANESTRARI, ID., M. PAPA (dir. da), *Trattato di diritto penale*, op. cit., p. 971 ss.; ID. (a c. di), *Il nuovo diritto penale ambientale (legge 22 maggio 2015, n. 68)*, Roma, 2016, *passim*; L. RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente. Principi fondamentali. Gli orientamenti della dottrina e della giurisprudenza*, II ed., Piacenza, 2017, *passim*; C. RUGA RIVA, *La nuova disciplina dei delitti ambientali*, in M. PELISSERO (a c. di), *Reati contro l'ambiente e il territorio*, op. cit., p. 81 ss.; L. SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli “ecodelitti”: una svolta “quasi” epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2015, fasc. 2, p. 214 ss. Nella dottrina tedesca, cfr. J. ACKERMANN, S. EGLI, *Umwelt-Wirtschaftsstrafrecht. Rechtsgüter – Normkonzepte – Sanktionen*, in J. ACKERMANN, M. J. HILF, *Umwelt-Wirtschaftsstrafrecht*, Zurigo, 2017, p. 9, p. 12 ss.; R. BLOY, *Die Straftaten gegen die Umwelt im System des Rechtsgüterschutzes*, in *ZstW*, 1988, p. 100, p. 485 ss.; K. BOSSELMANN, *Die Natur im Umwelrecht. Plädoyer für ein ökologisches Umwelrecht*, in *Natur und Recht*, 1987, p. 1 ss.; A. ESER, *La tutela dell'ambiente in Germania*, trad. it. a c. di M. CATENACCI, in *Ind. pen.*, 1989, p. 237; W. FRISCH, *Strafrecht und Klimaschutz. Möglichkeit und Grenzen eines Beitrags des Strafrechts zum Klimaschutz nach Maßgabe internationaler Klimaübereinkünfte*, in *Goltdammer's Archiv für Strafrecht*, 2015, p. 441; L. JÖRG, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Pol. dir.*, 1989, p. 673 ss.; W. HASSEMER, *Grundlinien einer personalen Rechtsgutslehre*, in H. SCHOLLER, L. PHILLIPS (Hrsg.), *Jenseits des Funktionalismus. Arthur Kaufmann zum 65. Geburtstag*, Heidelberg, 1989, p. 94 ss.; G. HEINE, *Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrecht*, in *NJW*, 1990, p. 2425 ss.; ID., *Umweltstrafrecht in nord-europäischen Ländern*, Freiburg, 1997, *passim*; S. E. KAREKLAS, *Die Lehrevom Rechtsgut und da sUmweltstrafrecht*, Tübingen, 1990, p. 86 ss.; L. KUHLEN, *Umweltstrafrecht. auf der Suche nach einerneuen Dogmatik*, in *ZStW*, 1993, p. 702 ss.; K. KÜHL, *Anthropozentrische oder nichtanthropozentrische Rechtsgüter im Umweltstrafrecht?*, in J. NIDARÜMERLIN, D. PFORDTEN (Hrsg.), *Ökologische Ethik und Rechtstheorie*, Baden-Baden, 2002, p. 245 ss., p. 251 ss.; F. RENGIER, *Zur Bestimmung und Bedeutung der Rechtsgüter im Umweltstrafrecht*, in *NJW*, 1990, p. 2506 ss., p. 2510 ss.; H. SAMMÜLLERGRADL, *Die Zurechnungsproblematik als Effektivitätshindernis im deutschen Umweltstrafrecht*, Berlin, 2015, p. 106 ss.; G. SCHNEDL, *Rechtswissenschaftliche und normative Umwelt(schutz)begriffe im nationalen und internationalen Kontext*, in S. ULRICH, ID. (Hrsg.), *Funktionen des Rechts in der pluralistischen Wissensgesellschaft. Festschrift für Christian Brünner zum 65. Geburtstag*, Vienna-Colonia-Weimar, 2007, p. 511 ss.



È pur vero che il disposto del comma 2 dell'art. 44 T.u.e. precisa come la decisione debba essere “definitiva”, aggettivo che richiama chiaramente il vincolo di irrevocabilità del provvedimento (anche) ablativo. Di conseguenza, bisognerebbe applicare la confisca urbanistica solo a seguito di una sentenza (di condanna o di proscioglimento contenente un pieno accertamento oggettivo e soggettivo del fatto) passata in giudicato<sup>38</sup>.

Non sembra d'altronde un caso, come anticipato, che la stessa Grande Camera di Strasburgo, sebbene muovendo – a differenza della giurisprudenza nazionale – dalla natura di pena della confisca urbanistica<sup>39</sup>, abbia comunque sancito la coesistenza tra la misura ablativa in questione e la sentenza di proscioglimento per prescrizione del reato; beninteso: alle condizioni garantistiche poc' anzi citate.

A quel punto, pur pervenendosi a una sentenza di non doversi procedere soltanto a causa del decorso del tempo, gli accertamenti effettuati costituiscono, nella sostanza, una condanna nel senso indicato dall'art. 7 Cedu che, nell'ipotesi considerata, non sarebbe dunque violato, al pari dell'art. 6.2 e 1 Prot. add. Cedu.

In questo quadro, la decisione delle Sezioni Unite in commento enuncia coerentemente il seguente principio di diritto: *“La confisca di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001 può essere disposta anche in presenza di una causa estintiva determinata dalla prescrizione del reato, purché sia stata accertata la sussistenza della lottizzazione abusiva sotto il profilo oggettivo e soggettivo, nell'ambito di un giudizio che abbia assicurato il contraddittorio e la più ampia partecipazione degli interessati”*. Saggiungendo che *“una volta intervenuta detta causa, il giudizio non può, in applicazione dell'art. 129, comma 1, cod. proc. pen., proseguire al solo fine di compiere il predetto accertamento”*.

Si tratta di una precisazione, quest'ultima, condivisibile.

Pur ritenendo l'autorevole Collegio che, ai fini dell'applicazione della confisca urbanistica, non sia sempre necessaria (nemmeno in primo grado) una pronuncia di condanna “in senso formale”, bastando quella “in senso sostanziale”, al tempo stesso ha però la cura di chiarire come s'imponga il principio generale dell'obbligo di immediata declaratoria di una causa estintiva del reato (art. 129, comma 1, c.p.p.) dinanzi al coesistente, ma recessivo, obbligo di accertamento ricavabile dal disposto dell'art. 44, comma 2, T.u.e.<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Sul tema, cfr. A. DELLO RUSSO, E. ADDANTE, *Prescrizione e confisca dei suoli abusivamente lottizzati: l'intervento delle Sezioni unite sembra ristabilire gli equilibri costituzionali*, op. cit., p. 8 s.

<sup>39</sup> Cfr. *retro*, § 3.

<sup>40</sup> Si tratta di un principio generale di ispirazione garantistica per l'imputato nonché essenziale per evitare l'irragionevole durata del processo.



Quest'ultima norma, d'altra parte, nulla dice né può dire in ordine ai rapporti in punto di successione temporale tra l'accertamento del fatto di reato, da una parte, e la prescrizione, dall'altra; trattandosi di un tema, quello sui tempi e sul *quomodo* dell'accertamento, di pertinenza strettamente processuale.

L'unica eccezione alla regola generale sancita dal comma 1 dell'art. 129 c.p.p.– proseguono le Sezioni Unite – è quella ispirata al canone del *favor rei*. E così là dove già emerge, con evidenza, la sussistenza di una causa di proscioglimento nel merito, l'organo giudicante sarà chiamato a una pronuncia assolutoria, ai sensi del comma 2 dell'art. 129 c.p.p., piuttosto che a una sentenza resa ai sensi del comma 1 del medesimo articolo<sup>41</sup>.

Vistoso, quanto opportuno, è dunque l'allontanamento delle Sezioni Unite dal discutibile indirizzo formatosi in seno alla terza Sezione della Cassazione, che non aveva invece esitato ad affermare che il giudice di primo grado non sarebbe affatto tenuto all'immediata declaratoria dell'intervenuta prescrizione nel corso del giudizio, ai sensi dell'art. 129 c.p.p. Sicché l'istruttoria dovrebbe proseguire per accertare il reato di lottizzazione abusiva nei suoi elementi oggettivi e soggettivi, sia pur al solo fine di disporre la confisca dei beni<sup>42</sup>.

Ragionando diversamente, secondo la posizione assunta dalla Sezioni Unite nella sentenza in commento, il principio del proscioglimento in via immediata – incluso quello dovuto all'estinzione del reato – obbliga il giudice di primo grado nonché dell'impugnazione a disporre la confisca solo quando, anteriormente al momento del decorso dei termini di prescrizione, sia stato comunque già accertato il fatto di lottizzazione abusiva, in tutte le sue componenti essenziali e nel contraddittorio tra le parti.

## **5. La discutibile estensione alla confisca urbanistica del rimedio previsto dall'art. 578 *bisc.p.pe* la questione della (s)proporzione del trattamento ablativo**

Sulla base del primo principio di diritto, ha preso avvio lo sviluppo delle argomentazioni poste dalle Sezioni Unite a fondamento dell'enunciazione del secondo principio.

---

<sup>41</sup> Occorre ragionare diversamente, secondo le Sezioni Unite in commento (§ 7.4, p. 22), solo nei casi isolati – ove non rientra comunque quello della materia della confisca urbanistica – in cui la prosecuzione del processo sia imposta, nonostante il maturare della prescrizione, in vista dell'applicazione di provvedimenti *lato sensu* sanzionatori da norme che espressamente statuiscono in tal senso, “tra esse annoverandosi l'art. 537 c.p.p., in tema di pronuncia sulla falsità dei documenti, e l'art. 301 d.P.R. n. 43/1973 in tema di contrabbando”.

<sup>42</sup> In questo senso, cfr., tra le altre, Cass. pen., Sez. III, 5 luglio 2019, n. 38484, in *C.e.d. Cass.*, Rv. 277322; Cass. pen., Sez. III, 13 luglio 2017, n. 53692, *ivi*, Rv. 272791; Cass. pen., Sez. III, 25 giugno, n. 43630, cit.





Al riguardo, nella motivazione della decisione, si legge: “*In caso di declaratoria, all’esito del giudizio di impugnazione, di estinzione del reato di lottizzazione abusiva per prescrizione, il giudice di appello e la Corte di cassazione sono tenuti, in applicazione dell’art. 578-bis cod. proc. pen., a decidere sull’impugnazione agli effetti della confisca di cui all’art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001*”.

In altri termini, là dove la prescrizione del reato edilizio maturi nel corso del giudizio d’impugnazione – ad avviso dell’autorevole Collegio – il giudice può comunque ordinare la confisca prevista dall’art. 44, comma 2, T.u.e.; vista la ritenuta applicabilità del disposto dell’art. 578 bis c.p.p., che disciplina il sindacato del giudice dell’impugnazione per il reato *medio tempore* prescritto, nelle ipotesi di “confisca in casi particolari prevista dal primo comma dell’articolo 240 bis del codice penale e da altre disposizioni di legge o la confisca prevista dall’articolo 322 ter del codice penale”.

Più precisamente, al richiamo alla confisca “prevista da altre disposizioni di legge”, formulato senza specificazioni ulteriori, “non può non riconoscersi [...] una valenza di carattere generale, capace di ricomprendere in essa anche le confische disposte da fonti normative poste al di fuori del codice penale”, inclusa dunque la confisca urbanistica<sup>43</sup>.

Se così è, nulla poi osterebbe all’opzione dell’annullamento da parte della Cassazione, con rinvio alla Corte di appello, limitatamente alla statuizioni relative alla confisca: ad esempio, e per quel che qui più interessa, ai fini della valutazione circa la proporzionalità della misura ablativa, alla luce del principio indicato dalla sentenza G.I.E.M. emanata dalla Grande Camera di Strasburgo.

Senonché occorre porsi da un punto di vista critico rispetto alla soluzione interpretativa “a maglie larghe” offerta dalle Sezioni Unite a proposito dei contenuti dell’art. 578 bis c.p.p., in particolare nel momento in cui viene sancita l’estensione dell’ambito operativo della predetta norma (anche) alla confisca lottizzatoria.

Chiariamo subito che, a nostro avviso, la norma processuale di nuovo conio non può trovare applicazione in materia di confisca urbanistica. E ciò perché tale norma individua e seleziona tassativamente le singole ipotesi di confisca obbligatoria, menzionando, oltre alla confisca di cui all’art. 322 ter c.p., esclusivamente “la confisca in casi particolari prevista dal primo comma dell’art. 240 bis c.p. e da altre disposizioni di legge”; intendendosi per tale, come emerge dal testo di legge nonché dall’esame dei lavori preparatori<sup>44</sup>, la figura della confisca allargata o estesa all’intero patrimonio del reo, espressamente disciplinata anzitutto dall’art. 240 bis c.p., ma anche

---

<sup>43</sup> Così Sezioni Unite in commento, § 5.1, p. 14.

<sup>44</sup> Analizzando i lavori preparatori al d.lgs. n. 21 del 2018, in particolare la Relazione allo stesso decreto (consultabile in [www.camera.it](http://www.camera.it), emerge come tale disposizione sia stata inserita nel codice di procedura penale contestualmente allo spostamento della previsione della “confisca nei casi particolari” (c.d. allargata) di cui all’art. 12 sexies d.l. n. 306 del 1992 (convertito con l. n. 356 del 1992) nel novello art. 240 bis c.p. e costituisca la sostanziale trasposizione del comma 4 septies del citato art. 12 sexies.



“da altre disposizioni di legge”, concernenti in particolare le ipotesi di confisca “nei casi particolari” previste dai Testi unici sul contrabbando e sugli stupefacenti (rispettivamente, al comma 5 *bis*, art. 301 d.P.R. n. 43/1973 e all’art. 85 *bis*, d.P.R. n. 309/1990).

In altre parole, il richiamo alle “altre disposizioni di legge” non può che riferirsi alle sole ipotesi di “confisca nei casi particolari” (appunto previste “da altre disposizioni di legge”), non autorizzando un rinvio a 360 gradi a qualsiasi ipotesi di confisca prevista “da altre disposizioni di legge”; come invece sostengono, non senza equivoci, le Sezioni Unite, così arrivando a comprendere pure la confisca urbanistica.

Del resto, “la piana lettura del dato testuale della norma rivela che la proposizione “*e da altre disposizioni di legge*” – considerate la congiunzione “*e*” e la preposizione semplice “*da*” e, quindi, secondo l’analisi logica del discorso – si lega alla proposizione precedente mediante l’aggettivo “*prevista*”, che segue (e non inframezza) il riferimento alla “*confisca nei casi particolari*”<sup>45</sup>.

In effetti, questa lettura era stata coltivata dalla stessa terza Sezione della Cassazione nella stesura dell’ordinanza di rimessione, mediante un convincente e solido *iter* argomentativo<sup>46</sup>.

Aniché incorrere in una forzatura interpretativa del testo di legge, le Sezioni Unite avrebbero allora potuto valutare l’opportunità di sollevare una questione di legittimità costituzionale dell’art. 578-*bis* c.p.p., per violazione degli artt. 3, 42 (anche in relazione all’art. 1 del Prot. n. 1 Cedu) e 117, comma 1, Cost. (quest’ultimo in relazione all’art. 7 Cedu, secondo l’interpretazione fornita dalla Corte Europea nel caso G.I.E.M.), nella parte in cui non contempla la confisca lottizzatoria.

Non può infine trascurarsi come le Sezioni Unite abbiano omesso di enunciare uno specifico principio di diritto rispetto al quesito formulato dalla terza sezione della Cassazione<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Così A. BASSI, *Confisca urbanistica e prescrizione del reato: le Sezioni Unite aggiungono un nuovo tassello alla disciplina processuale della materia*, op. cit., p. 293.

<sup>46</sup> Sul punto sia consentito rinviare a Cass. pen., Sez. III, ord. 2 ottobre 2019, n. 40380, cit., nonché al commento di A. GALLUCCIO, *Ancora sulla confisca urbanistica: le Sezioni Unite chiamate a decidere sulla possibilità di rinviare al giudice del merito le valutazioni in ordine alla proporzionalità della misura, nonostante la prescrizione del reato*, in *Sist. pen.*, 2019, fasc. 11. Nello stesso senso, Cass. pen., Sez. V, ord. 12 febbraio 2020, n. 7881, cit., ha affermato che l’art. 578 *bis* c.p.p. non trova applicazione “in ogni ipotesi di confisca, ma solo con riferimento a ipotesi di confisca obbligatoria specificamente enunciate (*ex art. 240 bis*, primo comma ed *ex art. 322 ter*, c.p.)”. In dottrina, A. MANNA, *Misure di prevenzione e diritto penale*, op. cit., p. 164, rileva che l’applicazione della misura ablativa di cui all’art. 240 *bis* c.p. (nonché di quella per equivalente o di valore, di cui all’art. 322 *ter* c.p.) in presenza di cause estintive del reato da parte (anche) della Corte di Cassazione, previo accertamento della responsabilità dell’imputato, rischia di trasformare il giudice di legittimità in giudice di merito. L’Autore aggiunge poi che l’introduzione dell’art. 578 *bis* c.p.p., soprattutto all’indomani della sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2015, dimostra come il nostro legislatore non si senta affatto vincolato dall’orientamento espresso a livello comunitario “perché, evidentemente per scopi repressivi, privilegia la giurisprudenza nazionale, in tal modo, tuttavia, contrastando la presunzione di innocenza, di cui non solo all’art. 6 C.E.D.U. ma, ciò che più rileva da noi, con l’art. 27, co. 2 Cost.”.

<sup>47</sup> Cass. pen., Sez. III, ord. 2 ottobre 2019, n. 40380, cit.: “*Se, in caso di declaratoria di estinzione per prescrizione del reato di lottizzazione abusiva, sia consentito l’annullamento con rinvio limitatamente alla statuizione sulla confisca ai*



D'altra parte, l'autorevole Collegio rileva come, nell'economia del ricorso, l'unico motivo concernente la confisca risulta inammissibile per mancanza di interesse. Sicché non può che essere confermata la statuizione del Tribunale di primo grado in ordine alla confisca del terreno abusivamente lottizzato e dei manufatti sul terreno medesimo abusivamente realizzati; non residuando spazio alcuno per ponderare l'eventuale obbedienza al canone della proporzionalità del vincolo reale disposto, che in ogni caso la Corte lascia intendere essere stato rispettato nel caso di specie.

Ciò chiarito, è pur vero che la risposta al predetto quesito può incidentalmente cogliersi nelle pieghe della motivazione della decisione.

Difatti dalla riconosciuta possibilità per il giudice di “decidere sull'impugnazione agli effetti della confisca” urbanistica consegue, fra l'altro, l'opzione di disporre l'annullamento con rinvio della sentenza in punto di misura ablativa là dove emerga una violazione del principio di proporzionalità della stessa; a meno che la Corte non possa adottare direttamente “i provvedimenti necessari” per ristabilire l'equilibrio patrimoniale violato.

Resta, a nostro avviso, il problema della rigidità dell'automatismo impresso dall'art. 44, comma 2, T.u.e., che porta con sé il rischio di una previsione ablativa in radice sproorzionata.

E ciò sembra cogliersi, in particolare nel momento in cui la norma citata impone la confisca come conseguenza necessaria e obbligatoria in caso di accertamento del reato di lottizzazione abusiva, non consentendo al giudice una graduazione in concreto: quale ad esempio potrebbe essere quella di applicare, perlomeno in prima battuta, la misura meno severa dell'obbligo di procedere entro un termine stabilito all'*adeguamento* delle opere abusive realizzate, per renderle conformi alle prescrizioni della pianificazione urbanistica (sul modello già delineato dall'art. 98, comma 3, T.u.e.), ove il fatto commesso dall'imputato risulti in concreto munito di un ridotto disvalore complessivo (di condotta, di evento, di atteggiamento psicologico).

---

*fini della valutazione da parte del Giudice di rinvio della proporzionalità della misura, secondo il principio indicato dalla sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo 28 giugno 2018, G.I.E.M. S.r.l. e altri c. Italia”.*



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

## **LA LEGGE SUGLI ECOREATI 5 ANNI DOPO: UN PRIMO BILANCIO**

### **THE LAW ON ECO-CRIMES 5 YEARS LATER: A FIRST BALANCE**

Trascorsi 5 anni dalla introduzione nel nostro ordinamento della l. n. 68/2015, un tempo sufficientemente lungo per guardare con distacco alle polemiche virulente e gli entusiasmi dei primi tempi, è giunto il momento di riflettere sulla sua attuazione e di verificarne pregi e difetti. Abbiamo così deciso di sottoporre ad autorevoli protagonisti del mondo accademico, della magistratura e dell'avvocatura alcuni quesiti sull'impatto della legge sugli ecoreati.

- 1. Come valutate la legge n. 68/2015 nelle sue linee di fondo (nuove incriminazioni inserite nel codice penale; nuove circostanze aggravanti e nuove misure ablatorie; responsabilità ex d.lgs. 231/2001 delle persone giuridiche; disposizioni premiali; nuova causa di estinzione delle contravvenzioni ambientali)?*
- 2. Pregi e difetti delle nuove incriminazioni sul piano del diritto penale sostanziale;*
- 3. La prova della causalità rispetto ai delitti di evento di inquinamento e (nelle prime due ipotesi) di disastro ambientale comporta problemi sul piano probatorio?*
- 4. La nuova disciplina ha impostato correttamente i rapporti tra tutela dell'ambiente, da un lato, e incolumità pubblica (452-quater n. 3) e integrità fisica (art. 452-ter c.p.), dall'altro?*
- 5. Come valutate la prassi applicativa (orientamenti giurisprudenziali, numero di procedimenti avviati)?*
- 6. Sono auspicabili modifiche di fondo o di dettaglio nella nuova disciplina?*

Rispondono l'Avv. Roberto Losengo, il Consigliere Pasquale Fimiani e i Professori Mauro Catenacci e Adelmo Manna.



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”



*1.- Come valutate la legge n. 68/2015 nelle sue linee di fondo (nuove incriminazioni inserite nel codice penale; nuove circostanze aggravanti, nuove misure ablatorie e obblighi di ripristino generalizzati; responsabilità ex d.lgs. 231/2001 delle persone giuridiche per molti dei nuovi delitti; disposizioni premiali; nuova causa di estinzione delle contravvenzioni ambientali)?*

**M. CATENACCI:** Intenzioni e linee di fondo sono senz'altro apprezzabili e di non poco rilievo: inserimento nei delitti nel codice penale (questo ben prima della legge sulla c.d. 'riserva di codice'), in conformità ad un trend internazionale oramai consolidato; fine della tradizionale sovrapposizione fra bene ambiente e salute pubblica (che pure rimane, ovviamente, fra i beni finali della tutela); tutela dell'equilibrio ecologico inteso quale risorsa collettiva, e dunque in chiave decisamente antropocentrica; strumenti politico-criminali adeguati alla natura di reati economici delle aggressioni all'ambiente (dalla responsabilità degli enti, alla premialità su base ripristinatoria, fino al recepimento di alcuni, tipici strumenti di contrasto alla criminalità organizzata); aggiunta al TUA degli artt. 318bis ss. che contribuiscono in modo decisivo a deflazionare la materia attraverso la procedura di c.d. 'degradazione' delle contravvenzioni in illecito amministrativo. Purtroppo, a questi indiscutibili pregi fanno da contrappeso alcuni -non secondari- difetti di cui si dirà ai prossimi punti, e che riguardano proprio la parte più importante dal punto di vista del diritto penale sostanziale, almeno in questa materia; vale a dire le scelte in termini di offensività e il necessario collegamento con il diritto amministrativo preventivo.

**P. FIMIANI:** Un esame di carattere generale delle linee di fondo della legge n. 68 del 2015 evidenzia due profili distinti.

Il primo dato significativo che emerge, in non pochi passaggi, è rappresentato dall'ampia "delega" conferita alla giurisdizione, realizzata mediante l'enunciazione di clausole generali e l'affidamento all'interpretazione giurisprudenziale del compito di riempirle di contenuto.

Il primo versante nel quale è riscontrabile tale impostazione è quello relativo alla procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale (articoli 318-bis/318-octies) introdotta dalla legge n. 68 del 2015 sulla falsariga del meccanismo già previsto dal d.lgs. n. 758/1994.



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

A differenza del d.lgs. n. 758, nel quale il legislatore ha fatto riferimento all'intera della sicurezza sul lavoro, per cui non si pongono dubbi sulla individuazione delle contravvenzioni alle quali la procedura è applicabile, nella materia ambientale, il legislatore del 2015 ha ritenuto necessaria la verifica, ai fini dell'accesso alla procedura estintiva, se il reato abbia “*cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette*”.

L'individuazione di tale condizione non è agevole, specie se si consideri che la gran parte delle contravvenzioni ambientali previste dal T.U.A. ha natura di reato di pericolo presunto, in cui è esclusa ogni valutazione del giudice sulla gravità della condotta e sulla entità del danno: l'offensività è, infatti, insita nella condotta ed è presunta per legge, poiché lede l'interesse della pubblica amministrazione al controllo preventivo sulle attività potenzialmente inquinanti (per i reati che puniscono la mancanza di autorizzazione), ovvero al rispetto delle prescrizioni indicate nel titolo abilitativo o negli “*standards*” di emissione, quale condizione per il regolare esercizio dell'attività autorizzata.

Viene, quindi, richiesto di effettuare una valutazione della fattispecie concreta, per verificare se l'attività posta in essere, anche se relativa a reato di pericolo presunto, rechi effettivamente danno, o pericolo concreto di danno all'ambiente.

La soluzione del legislatore è doppiamente criticabile, in quanto:

- da un lato, la scelta di non specificare le contravvenzioni per le quali può ricorrersi alla speciale procedura, ma di subordinarne la operatività alla verifica, caso per caso, della sussistenza di determinate condizioni di concreta inoffensività, lascia spazi di opinabilità, determinando il rischio di contrasti interpretativi tra l'organo di vigilanza ed il P.M., che finirebbero per appesantire un sistema già ingolfato (ovviamente il P.M., quale “*dominus*” delle indagini, avrebbe la parola definitiva sulla ammissibilità alla procedura, ma dovrebbe comunque avviare una interlocuzione con l'organo di vigilanza che dovrebbe motivare in modo specifico le proprie valutazioni);
- dall'altro, la scelta di limitare la operatività del meccanismo estintivo alle sole contravvenzioni previste dal T.U.A., genera ingiustificate disparità di trattamento rispetto alle contravvenzioni previste da altre norme ambientali, con situazioni talvolta paradossali (ad esempio, il sistema è applicabile al reato di discarica abusiva di cui all'art. 256, comma 3, T.U.A., mentre sono esclusi i reati in tema di gestione di una discarica autorizzata previsti dal d.lgs. n. 36/2003).

Incertezze che si aggiungono a quelle relative all'applicabilità, nella materia ambientale, della causa di *non punibilità per particolare tenuità del fatto* prevista dall'art. 131-*bis* c.p.

La questione si pone in quanto i limiti di pena previsti dal comma 1 dell'art. 131-*bis* c.p. per la sua applicabilità (reati per i quali è prevista una pena detentiva non superiore, nel massimo, a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena) fanno sì che la predetta causa di non punibilità riguardi gran parte dei reati ambientali; tra quelli previsti dal T.U.A. resta escluso solo il reato di combustione illecita se relativo a rifiuti pericolosi (art. 256-*bis*), mentre non tutti i delitti contro l'ambiente introdotti dalla legge n. 68 del 2015 ne rimangono esclusi (vi rientrano, il delitto di inquinamento ambientale colposo e quello di impedimento al controllo).



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

L'intero versante delle contravvenzioni ambientali, pur formalmente ancora intatto, si trova allora soggetto ad una duplice possibilità definitoria: quella di cui alla nuova parte sesta-*bis* del T.U.A. (articoli 318-*bis*/318-*octies*) introdotta dalla legge n. 68 del 2015 (sulle problematiche relative alla sua applicazione sia consentito rinviare al nostro [Gli aspetti problematici nel sistema di estinzione dei reati ambientali previsto dal titolo VI-bis del T.U.A.](#), in questa *Rivista*, n. 4/2019) e quella della non punibilità per particolare tenuità del fatto prevista [dall'art. 131-bis c.p.](#), introdotto dal [d.lgs. n. 28 del 2015](#).

Pur trattandosi di due versanti diversi, l'uno procedimentale e l'altro di natura sostanziale, è indubbio che la verifica delle condizioni di operatività del primo (*manca di “danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette”*) implica valutazioni sulla scarsa offensività dell'illecito, per cui finisce, inevitabilmente, per sovrapporsi con lo spazio di accertamento della speciale tenuità del fatto.

In astratto, la linea di confine tra i due istituti è di agevole individuazione, in quanto, sotto il profilo logico-giuridico, il ricorso alla procedura estintiva prevista dalla parte sesta-*bis* del T.U.A. presuppone che sia stata risolta negativamente la questione dell'applicabilità della causa di non punibilità per speciale tenuità del fatto (questa, infatti, esclude l'antigiuridicità sotto il profilo penale e rende, evidentemente, superfluo il ricorso alla procedura definitoria speciale).

Trattasi di verifica che, in assenza di parametri normativi sufficientemente precisi, carica di responsabilità la giurisdizione, cui viene rimessa, con una delega sostanzialmente in bianco, la modulazione, in concreto, dell'operatività delle contravvenzioni ambientali.

Tale settore è stato, di fatto, retrocesso da architrave del sistema punitivo ambientale (le contravvenzioni, per come sono disegnate, tutelano le funzioni amministrative di controllo dell'ambiente) a mera “*tutela di primo livello*” (stante l'introduzione dei più gravi delitti ambientali), ad “*applicazione eventuale*” (stante la possibilità di applicazione della speciale causa di non punibilità o della procedura estintiva speciale), senza alcun bilanciamento attraverso la rimodulazione delle sanzioni amministrative (rimodulazione che sarebbe ora opportuna, con riferimento alle ipotesi in cui il fatto sia ritenuto di speciale tenuità).

La stessa “delega” alla giurisdizione si rinviene nelle due fattispecie centrali nel nuovo impianto, quelle di inquinamento ambientale (art. 452-*bis*) e disastro ambientale (art. 452-*quater*).

Il paziente lavoro interpretativo avviato dal diritto vivente all'indomani della legge n. 68 del 2015, ha infatti riguardato solo alcuni degli aspetti problematici, quali la condizione che per entrambi i reati la condotta avvenga “*abusivamente*” (termine comprendente non soltanto quella attività svolta in assenza delle prescritte autorizzazioni o sulla base di autorizzazioni scadute o palesemente illegittime o comunque non commisurate alla tipologia di attività richiesta, ma anche quella posta in essere in violazione di leggi statali o regionali - ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale - ovvero di prescrizioni amministrative), ovvero, per quanto riguarda il reato di inquinamento ambientale, i rapporti tra i concetti di “*compromissione*” e “*deterioramento*” (individuati nel senso che l'evento del reato, nel caso del “*deterioramento*”, consiste in una riduzione della cosa che ne costituisce oggetto in uno stato tale da diminuirne in modo apprezzabile, il valore o da impedirne anche parzialmente l'uso, ovvero da rendere necessaria, per il ripristino,



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

una attività non agevole, mentre, nel caso della "compromissione", consiste in uno squilibrio funzionale che attiene alla relazione del bene aggredito con l'uomo e ai bisogni o interessi che il bene medesimo deve soddisfare), mentre, per quanto riguarda il disastro ambientale, la portata della clausola "*fuori dai casi previsti dall'articolo 434*" è stata definita confermando la soluzione condivisa della applicabilità del reato di disastro innominato ai processi in corso anche dopo la legge 22 maggio 2015, n. 68.

Plurime e non ancora risolte sono però le questioni interpretative che le due norme continuano a porre, come si avrà modo di specificare di seguito (punti 2 e 6).

Il secondo dato di fondo che suggerisce la lettura d'insieme della legge n. 68 del 2015 è costituito dalla tensione tra la pressoché completa copertura degli ambiti di tutela e la scarsa precisione, se non ambiguità di singole disposizioni, le quali richiederebbero interventi di correzione selettivi e mirati.

Da un lato, è indubbio che le nuove previsioni sanzionatorie, le specifiche aggravanti, l'estensione delle ipotesi di confisca e l'allargamento della responsabilità degli enti, nonché le soluzioni procedurali scelte per valorizzare al massimo l'effettività della riparazione del danno ambientale – con la previsione del ravvedimento operoso e dell'ordine di ripristino dello stato dei luoghi quale obbligatoria statuizione della sentenza di condanna – coprono spazi ancora in bianco nella tutela penale dell'ambiente. Copertura ancora da completare per quanto riguarda la falsità in documenti rilevanti nella gestione dei rifiuti, andando oltre (come meglio si dirà nell'ultimo punto) le previsioni dell'art. 258, comma 4, T.U.A., e la loro soppressione ed occultamento, attività queste di regola propedeutiche alla commissione del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti ed utilizzate per mascherare le tracce della commissione di fatti di inquinamento.

Si è in presenza, comunque, di una tendenziale completezza degli ambiti di copertura della tutela penale, sul versante sia sostanziale, che procedimentale, cui però fanno da contraltare difetti di precisione e scarsa chiarezza di singole disposizioni, come di seguito sarà specificato.

**R. LOSENGO:** La riforma del 2015 ha sicuramente il merito di avere tipizzato una serie di fattispecie di lesione al bene ambiente, facendo fronte a una lacuna che veniva colmata attraverso un ricorso “estensivo” a figure di reato quali il disastro innominato e l'avvelenamento delle acque (con tutti i limiti connessi all'applicazione di fattispecie del Codice Rocco, che certamente non avevano finalità di tutela ambientale). Al contempo, le disposizioni incriminatrici introdotte dalla L. 68/2015 si sono espresse a numerose critiche per deficit di tassatività e per carenze di coordinamento rispetto alla disciplina dell'illecito amministrativo derivante da reato ex D.Lgs. 231/2001.

Inoltre, un altro elemento della normativa da salutarsi sicuramente con favore (ovvero la procedura di estinzione delle contravvenzioni di cui alla Parte VI bis, mutuata dal rodato ed efficace modello





## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

del D.Lgs. 758/1994 in tema di sicurezza sul lavoro) ha incontrato varie restrizioni applicative, che ne hanno in parte limitato la portata deflattiva.

Per venire ai vari punti indicati nel quesito, sia pur in diverso ordine rispetto a quanto prospettato:

a) responsabilità della persona giuridica ex D.Lgs. 231/2001: la riforma ha mancato l'occasione di una razionalizzazione del sistema della responsabilità della persona giuridica, introdotta dal D.Lgs. 121/2011 con riguardo ad una pluralità fattispecie contravvenzionali, individuate quali reati presupposto, anche in contrasto rispetto alle previsioni della Direttiva n° 2008/99/CE (recepita nell'ordinamento in base alla legge delega n. 96/2010, c.d. legge comunitaria 2009).

In base all'art. 6 della Direttiva, ogni Stato membro era tenuto ad introdurre una specifica forma di responsabilità delle persone giuridiche dipendente dai reati ambientali delineati agli artt. 3 e 4 della direttiva medesima e, in tal senso, il legislatore comunitario specificava che fonte di tale responsabilità avrebbero potuto essere le sole condotte che avessero provocato o potessero provocare il decesso o lesioni gravi alle persone, o danni rilevanti alla qualità delle matrici ambientali ed alle risorse floro-faunistiche.

Ora, tali caratteristiche lesive possono rivenirsi nelle nuove fattispecie introdotte dalla L. 68/2015, mentre apparivano (ed a maggior ragione appaiono dopo la riforma) non conferenti alla maggior parte delle fattispecie contravvenzionali (ad eccezione, forse, di alcune ipotesi quali la discarica abusiva).

La novella del 2015 si è però limitata ad aggiungere alcune delle nuove fattispecie nel novero dei reati presupposto (tra l'altro con alcune inspiegabili assenze, ad esempio con riguardo al delitto di omessa bonifica di cui all'art. 452-terdecies, mentre resta paradossalmente nel novero delle fattispecie presupposto la contravvenzione dell'art. 257 TUA) senza rivalutare l'adeguatezza del riferimento, in tale contesto, alle ipotesi contravvenzionali.

Con il paradosso, peraltro, che alcune di tali fattispecie risultano definibili attraverso la procedura estintiva della Parte VI bis, senza che nulla venga detto circa l'estensione di tale modalità di estinzione all'illecito (quantomeno in astratto) corrispondentemente ascrivibile all'ente: si pone dunque potenzialmente una situazione in cui il reato presupposto possa essere estinto ai sensi dell'art. 318 bis TUA, ma tale estinzione non giovi alla persona giuridica in base alla disposizione dell'art. 8, comma I, lett. b), in base alla quale la responsabilità dell'ente sussiste anche quando il reato si estingue per causa diversa dall'ammnistia.

Si tratta, per il vero, di una “svista” riconducibile al fatto che nell'assetto originario del D.Lgs. 231/2001 (volto in particolare a reprimere reati contro la pubblica amministrazione) tra le fattispecie presupposto non vi era alcuna contravvenzione, e dunque non era stata contemplata l'eventualità di estinzione per oblazione (tampoco per oblazione in via amministrativa).

Al fine di evitare una disparità di trattamento con evidenti riflessi di portata costituzionale, potrebbe allora essere ipotizzabile prospettare l'estinzione dell'illecito dell'ente, a fronte dell'oblazione della persona fisica, attraverso il richiamo dell'art. 129 cpp, consentito dalla generale clausola di estensione delle norme procedurali di cui all'art. 34 D.Lgs. 231/2001, o – a monte – prevedere espressamente che, nel caso in cui ad un reato contravvenzionale sia applicabile la procedura estintiva di cui alla Parte VI bis, non sia applicabile la disciplina del D.Lgs. 231/2001 (il che



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

sarebbe, peraltro, conforme con i principi comunitari da cui è discesa l'introduzione nell'ordinamento della responsabilità degli enti per i reati ambientali, che – come detto – avrebbe dovuto essere limitata alle sole ipotesi di lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alle matrici ambientali). Quanto ora rilevato, peraltro, è solo uno degli elementi critici derivanti dal mancato raccordo delle disposizioni premiali alla disciplina del D.Lgs. 231/2001, di cui al successivo punto; b) disposizioni premiali: l'art. 452-*decies* ha introdotto, con riguardo alla posizione individuale dell'imputato, una disposizione premiale in tema di ravvedimento operoso (diminuzione della pena dalla metà a due terzi) in favore di chi si adoperi perché l'attività delittuosa non venga portata a conseguenze ulteriori o provveda, prima dell'apertura del dibattimento, alla messa in sicurezza o alla bonifica.

Parallelamente, l'art. 452-*undecies*, comma 4, esclude l'applicazione della confisca nel caso in cui siano state poste in essere attività di messa in sicurezza, bonifica e ripristino dello stato dei luoghi.

Di per sé, il combinato disposto delle previsioni integra un efficace sistema premiale e di incentivazione all'esecuzione di interventi riparatori in tempi brevi (prima dell'apertura del dibattimento o prima della condanna).

Il legislatore ha tuttavia integralmente omissso di coordinare tali disposizioni premiali con la disciplina della responsabilità degli enti ex D.Lgs. 231/2001, correndo il rischio di escludere dai benefici i soggetti – appunto, le persone giuridiche - che (oltre ad essere di fatto, nella maggior parte dei casi rilevanti, gli “artefici” dei fenomeni di compromissione dell'ambiente) hanno, esse e non certo le persone fisiche, le disponibilità organizzative ed economiche per porre in essere gli interventi di ripristino. Ed infatti, a livello sanzionatorio, nei confronti degli enti “imputati” ex D.Lgs. 231/2001, non sono richiamate le disposizioni in materia di ravvedimento operoso, dunque per la posizione della persona giuridica rimarrà invece applicabile l'attenuante di cui all'art. 12 (con una diminuzione di minore entità -in misura da un terzo alla metà – rispetto a quella di cui all'art. 452-*decies*), qualora l'ente abbia eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato o si sia efficacemente adoperato in tal senso.

Né il legislatore del 2015 ha provveduto ad estendere all'ente l'esclusione della confisca ai sensi dell'art. 452-*undecies*, comma 4, sicché paradossalmente l'ente che abbia attuato, con propri oneri (di norma assolutamente ingenti), l'intervento ambientale di bonifica, potrebbe vedersi comunque esposto alla confisca ex art. 19 D.Lgs. 231/2001.

Una questione per certi versi analoga è stata recentemente affrontata dalla Corte di Cassazione (Cass. pen., Sez. III, 27 maggio 2020, n. 15965) laddove è stata dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, in relazione al (ritenuto) divieto di applicazione della disposizione premiale all'ipotesi di confisca dell'automezzo di cui all'art. 260-*ter* TUA: la Corte ha sancito che la lamentata diversità di trattamento risulta in realtà pienamente legittima in considerazione della diversa funzione riconducibile alla confisca di cui all'art. 452-*undecies*, rispetto a quella discendente dalla violazione delle disposizioni contravvenzionali, in quanto la prima è caratterizzata non tanto da una funzione punitivo-



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

sanzionatoria, bensì da una funzione risarcitoria-ripristinativa, laddove, invece, la seconda integra una misura di sanzionatoria, con funzione eminentemente repressiva.

Ora, tenuto conto della funzione sanzionatoria riconosciuta alla confisca di cui al D.Lgs. 231/2001, il ragionamento dovrebbe condurre al medesimo esito; pur tuttavia, non va dimenticato che anche la confisca dell'art. 19 non si applica per la parte che deve essere oggetto di restituzione, dunque – estendendo analogicamente il principio di favore – la stessa non dovrebbe essere applicabile per la parte destinata al ripristino.

Al di là di ogni valutazione di sistema ed approfondimento ermeneutico, appare in ogni caso evidente che la mancanza di una disposizione premiale in favore delle persone giuridiche viene a limitare significativamente l'incentivazione ad interventi di ripristino in capo ai soggetti sui quali, di fatto, grava il relativo onere economico (non certamente sostenibile dalla persona fisica).

Del resto, la tendenza della Corte di Cassazione ad un'applicazione restrittiva della disposizione premiale di esclusione della confisca si era da poco manifestata nella sentenza Cass. pen., Sez. III, 7 aprile 2020, n.11581.

In tale decisione, dichiarando ancora una volta infondata una questione di legittimità costituzionale, la Corte ha sancito che la previsione della confisca obbligatoria delle cose utilizzate per commettere il reato, prevista in caso di condanna o di applicazione di pena per il delitto di traffico illecito di rifiuti, non è affatto irragionevole, avendo lo scopo, sia a fini sanzionatori sia special preventivi, di sottrarre i beni utilizzati per commettere tale reato, onde evitarne la ripetizione e dissuadere dalla sua nuova futura commissione, dunque la realizzazione di scopi tipicamente correlati alla funzione della sanzione penale, rimessi alla scelta del legislatore; questa – secondo la Corte - non appare né irragionevole, né abnorme, né in contrasto con il principio di uguaglianza per la mancata applicazione, a tale tipo di confisca, della esclusione prevista dall'art. 452-*undecies*, u.c. (che menziona i soli reati di cui agli art. 452-*bis*, 452-*quater*, 452-*sexies*, 452-*septies* e 452-*octies*) trattandosi di scelta rimessa alla discrezionalità del legislatore, che non appare esercitata in modo irragionevole, stante la diversità strutturale tra le fattispecie contemplate da tale disposizione e quella di cui all'art. 452-*quaterdecies*, che contempla condotte che possono anche non richiedere attività di bonifica o ripristino dello stato dei luoghi.

In questo caso, la decisione della Corte appare oggettivamente virata verso un eccesso di sfavore verso la disposizione premiale che oggettivamente non trova ragione nell'analisi testuale delle due disposizioni, le quali individuano esattamente lo stesso oggetto della confisca (“le cose che servono a commettere il reato o che costituiscono il prodotto o il profitto del reato, salvo che appartengano a persona diversa da quella che ha commesso il reato”), così previsto in parallelo dal legislatore del 2015, che aveva originariamente inserito la disposizione nell'allora vigente art. 260 TUA (al comma 4 bis).

E' persino facile osservare, dunque, che il preteso “scollamento” dell'art. 452-*quaterdecies* rispetto all'art. 452-*undecies* (che non richiama il reato di organizzazione per il traffico illecito di rifiuti) trova verosimile spiegazione nella farraginosità tecnica con cui il legislatore ha introdotto (solo nel 2018) il delitto in questione nel corpo del codice penale, con un esercizio di mero “trasloco” della fattispecie, e senza più di tanto preoccuparsi del coordinamento con le disposizioni del 2015.



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

La circostanza, poi che l'art. 452-*quaterdecies* contempli anche condotte che possono non richiedere interventi di ripristino, non toglie che la previsione di favore dell'art. 452-*undecies*, comma 4, possa (e debba, quantomeno per analogia in *favor rei*) trovare applicazione in quei casi in cui l'intervento di ripristino fosse necessitato e sia stato eseguito.

La lettura restrittiva della Corte, in definitiva, sembra indurre un disincentivo alle attività riparatorie, in controtendenza rispetto allo spirito della legge e a discapito, a conti fatti, di interventi ex posto a favore dello stesso bene tutelato.

c) misure ablatorie e obblighi di ripristino: si è già trattato del tema della confisca con riguardo alle disposizioni premiali, collocate monoliticamente nel codice penale, in carenza di un adeguato collegamento con le disposizioni del Testo Unico Ambientale e, soprattutto, con le disposizioni del D.Lgs. 231/2001.

In via generale, si può osservare che l'attuale assetto della disciplina penale ambientale vede una superfetazione dell'istituto della confisca, in forme mutevoli e scarsamente coordinate tra loro.

Oltre alle ipotesi di confisca già previste per alcuni reati contravvenzionali (ad es. la confisca del mezzo di trasporto ex art. 259 e 260 ter TUA e la confisca dell'area di discarica abusiva di cui all'art. 256, comma 3 TUA), in relazione ai principali delitti ambientali esistono infatti ben cinque forme di confisca:

- confisca diretta (del prodotto, del profitto e delle cose che servono a commettere il reato) a carico della persona fisica;
- confisca diretta (del prezzo e del profitto) a carico della persona giuridica;
- confisca per equivalente a carico della persona fisica;
- confisca per equivalente (del profitto) a carico della persona giuridica.
- confisca allargata (o di prevenzione) ex art. 240 bis c.p.

Questo sovraffollamento di figure di confisca (che, come si è visto, corrispondono solo in parte all'applicabilità di misure premiali) comportano una serie di disarmonie, soprattutto nel rapporto tra responsabilità – e conseguente regime sanzionatorio – della persona fisica e della persona giuridica:

- la persona fisica è soggetta ad un novero maggiore di potenziali aggressioni di beni (prodotto ed *instrumenta delicti*, oltre che profitto), anche se di norma prodotto e strumenti del reato sono pertinenti ad una persona giuridica;
- il profitto, in base al principio solidaristico sancito dalla giurisprudenza, può essere oggetto di sequestro (e di successiva confisca) contemporaneamente in capo a tutte le persone fisiche concorrenti del reato e della persona giuridica “indagata / imputata” ex D.Lgs. 231/2001.

Trattandosi, tuttavia, di reati principalmente connessi all'esercizio di attività industriali, sarebbe opportuno prevedere una “gerarchia” di escussione, sottoponendo alla misura patrimoniale in via di precedenza i beni della persona giuridica (salvo che essa non sia un mero “schermo” della persona



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

fisica), cosiccome, nell'interpretazione giurisprudenziale, si è pervenuto ad affermare in materia di reati tributari.

Con riguardo all'ulteriore figura sanzionatoria dell'obbligo di ripristino (art. 452-*duodecies*), essa prevede che il giudice ordini il recupero o, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi.

Il termine “recupero” va evidentemente inteso in senso atecnico, consentendo al giudicante di adattare la misura accessoria alle esigenze del caso di specie (con il limite, tuttavia, che il Tribunale penale non eserciti una potestà riservata dalla legge ad organi amministrativi, incorrendo altrimenti in un vizio di legittimità cassabile ai sensi dell'art. 606, comma 1, lett. a) c.p.p.); più lineare e coerente con il sistema, invece, il riferimento al ripristino dello stato dei luoghi, per il quale il comma 2 fa richiamo alle disposizioni del Titolo II della Parte Sesta del Testo Unico Ambientale.

Ancora una volta, la disciplina mostra una disarmonia rispetto al coinvolgimento delle persone giuridiche: da un lato, infatti, il legislatore pare aver tenuto conto del fatto che

fenomeni significativi di inquinamento o addirittura di disastro ambientale come quelli sanzionati dalla L. 68/2015 sono perlopiù riconducibili all'esercizio di un'attività di impresa, ed in tal senso ha individuato quali destinatari della sanzione accessoria anche i soggetti di cui all'art. 197 del codice penale, ovvero le persone giuridiche (eccettuati gli Enti pubblici territoriali) civilmente obbligate al pagamento delle multe o delle ammende irrogate nei confronti dei soggetti che ne abbiano (*rectius*, ne avessero al momento del fatto) la rappresentanza o l'amministrazione, o ne fossero dipendenti.

Pur tuttavia, lo strumento scelto dal legislatore del 2015 (appunto l'istituto piuttosto desueto dell'obbligazione civile al pagamento della pena pecuniaria) appare sostanzialmente inadeguato e riduttivo (rispetto – ad esempio – alla possibile soluzione di introdurre la sanzione accessoria nel corpo del D.Lgs. 231/2001) riverberandosi su una serie di questioni anche a livello processuale.

Non va infatti dimenticato che il civilmente obbligato per la pena pecuniaria è una parte meramente eventuale del procedimento penale: si tratta, infatti, di un soggetto che partecipa solo in quanto (e se) citato per l'udienza preliminare o per il giudizio a richiesta del Pubblico Ministero o dell'imputato, nelle forme previste per la citazione e la costituzione del responsabile civile (art. 89 c.p.p.).

In assenza di una rituale integrazione del contraddittorio, dunque, non è prospettabile che il giudice penale possa disporre l'ordine solidale di recupero o ripristino nei confronti della persona giuridica, che altrimenti si vedrebbe gravata di una disposizione di natura sanzionatoria particolarmente gravosa senza avere potuto esercitare le proprie difese sia nel merito, sia sul punto della legittimazione passiva.

Nel caso in cui, dunque, il Pubblico Ministero o l'imputato, a propria maggior tutela, intendano coinvolgere la persona giuridica ai sensi del combinato disposto degli artt. 452-*duodecies* e 197 c.p., essi dovranno necessariamente premurarsi di effettuare la citazione nei termini rituali.

Non è poi previsto dal codice che la citazione del “civilmente obbligato al ripristino” avvenga ad opera della parte civile, nemmeno nel caso in cui il danneggiato – come di norma accade – sia lo Stato od altro Ente territoriale su cui ricada la condotta dannosa (cioè, paradossalmente, proprio i soggetti che avrebbero il maggiore interesse ad ottenere una compensazione “fattiva” nelle forme del ripristino ambientale).



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

Al più, le parti civili potranno citare la persona giuridica come responsabile civile per il fatto dell'imputato, ai sensi dell'art. 83 c.p.p., al fine di ottenere il risarcimento del danno derivante da reato ex art. 185 c.p.; l'eventuale citazione e costituzione della persona giuridica come responsabile civile (e non, appunto, come civilmente obbligato ai sensi dell'art. 197 c.p.) non dovrebbe tuttavia consentire al giudice di estendere all'ente la misura accessoria del recupero / ripristino, in quanto testualmente l'art. 538 c.p.p. (condanna per la responsabilità civile) prevede esclusivamente una condanna alle restituzioni ed al risarcimento, eccezioni in cui non pare poter rientrare, in una lettura testuale, l'ordine di cui all'art. 452-*duodecies*.

d) procedura di estinzione delle contravvenzioni: nei primi anni di vigenza della norma è maturata la controversia interpretativa (che aveva condotto a orientamenti non omogenei nelle diverse Procure della Repubblica) circa l'applicabilità o meno della procedura estintiva alle contravvenzioni punite con la pena dell'arresto e con la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda, poi risolta in senso negativo, limitando l'applicazione alle sole fattispecie punite con pena alternativa.

La soluzione adottata, che si è basata essenzialmente sul dato formale della sanzione edittale, ha tuttavia, limitato significativamente la portata della nuova procedura, escludendone l'applicazione in situazioni che pure apparirebbero ben definibili attraverso il percorso prescrizione, evitando di aggravare il carico giudiziario.

Si pensi, ad esempio, ad una violazione in materia di scarichi di acque reflue (art. 137, comma 5 TUA, punita con pena congiunta) che fosse relativa ad un contenuto scostamento dai parametri tabellari, causata – sempre a titolo esemplificativo – da un non corretto ricambio dei reagenti del depuratore: in un caso come questo, ci si troverebbe di fronte ad una condotta di modesto impatto sul bene tutelato e certamente “rimediabile” attraverso prescrizioni circa la gestione dell'impianto di depurazione.

Di fatto, dunque, la limitazione dell'applicazione alla procedura alle sole fattispecie punite con pena alternativa non ha apportato un significativo beneficio al sistema (quantomeno a livello di carico giudiziario), dato che le stesse erano già definibili attraverso l'oblazione c.d. discrezionale ex art. 162 bis c.p., che pure prevede quale presupposto la prova di avere rimediato alla situazione irregolare.

Sotto un diverso profilo, risulta di scarsa applicazione la disposizione di cui all'art. 318-*quinquies* TUA, in base alla quale il Pubblico Ministero che riceve la notizia di reato da un organo diverso dalla Polizia Giudiziaria dovrebbe attivare la procedura estintiva.

Vi sono infatti (nell'esperienza del distretto della Corte d'Appello di Milano) numerosi procedimenti scaturiti da segnalazioni di organi di controllo delle pubbliche fognature, non muniti dei poteri di Polizia Giudiziaria, rispetto ai quali la Procura non attiva la procedura estintiva (comunque applicabile nei casi di aziende munite di autorizzazione integrata ambientale, e dunque di fattispecie ex art. 29-*quaterdecies* TUA), risolvendosi nella maggior parte dei casi ad esercitare l'azione penale nelle forme del decreto penale di condanna (rispetto al quale, ove consentito dalla fattispecie, viene formulata opposizione con contestuale istanza di oblazione).



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

e) circostanze aggravanti: la L. 68/2015 ha introdotto due figure di aggravanti speciali, una di natura teleologica (o per connessione), che rappresenta la particolare sensibilità del legislatore a punire le condotte anche strumentali o correlate a violazioni in danno dell'ambiente; l'altra riferita alle figure associative (associazione a delinquere “ordinaria” ed associazione a stampo mafioso) che abbiano quale reato fine uno dei delitti ambientali ora previsti dal codice penale (incluso, dunque, l'art. 452-*quaterdecies*, ora incluso nel novero di quelli del Titolo VI bis del Libro II).

Proprio tale circostanza consente di rinnovare la riflessione (già più volte suscitata) circa la permanente ragionevolezza dell'inserimento *tout court* della fattispecie di cui all'art. 452-*quaterdecies* nel novero dei reati di cui all'art. 51, comma 3 bis c.p.p., con tutte le correlate ed estremamente gravose conseguenze a livello processuale, sanzionatorio e interdittivo.

Se, infatti, tale inclusione aveva ragion d'essere in base alla *ratio* primigenia della figura incriminatrice (come noto, l'art. 53 bis D.Lgs. 22/1997 nasceva specificamente come misura di contrasto alle ecomafie), essa merita di essere rivalutata in ragione della corrente applicazione di cui all'art. 452-*quaterdecies* anche a casistiche del tutto scevre di collegamenti con la criminalità organizzata o del *modus operandi* della stessa.

Appare infatti evidente, ad una lettura sistematica, che l'applicazione di un regime “antimafia” a condotte non caratterizzate da connivenze con la criminalità organizzata o da estrinsecazioni della condotta di stampo associativo strida fortemente con un'equa applicazione della fattispecie sanzionatoria, soprattutto nei casi in cui l'imputazione riguardi impianti o siti operativi ritualmente autorizzati, che tuttavia abbiano violato (pur in termini sostanziali) l'assetto prescrizionale.

Volendo allora prospettare una possibile *way out* sulla base dello sviluppo legislativo, si potrebbe ipotizzare che il regime dell'art. 51, comma 3 bis c.p.p. debba essere limitato ai soli casi in cui l'ipotesi delittuosa ambientale costituisca reato fine rispetto ad una contestazione ex art. 416 c.p. (come peraltro è previsto per altre ipotesi della disposizione procedurale in questione) o ex art. 416 bis c.p., dunque rispetto alle fattispecie aggravate di cui all'art. 452-*octies* c.p. (così appunto valorizzando anche l'opera del legislatore ambientale del 2015) o nei casi in cui sia contestata l'aggravante del metodo mafioso ai sensi dell'art. 7 D.L. 152/1991, recuperando l'originale finalità di contrasto alle ecomafie.

**A. MANNA:** Siamo persuasi che per inquadrare nel modo migliore i delitti ambientali, sia necessaria una previa analisi di carattere storico. La normativa pre-intervento del legislatore, che ha appunto introdotto, nel 2015 - a seguito di una direttiva comunitaria di cui poi si tratterà *ex professo* - i delitti ambientali, era infatti guidata dalla legge Merli ed affidata anche ad altri *corpus* normativi, però il modello che veniva utilizzato dal legislatore era quello “contravvenzionale”. Tale modello soffre, però, di una notevole dose di ineffettività in quanto che il *termine prescrizionale* in materia di contravvenzioni è molto breve, 3 anni, 4 anni e mezzo, con gli atti interruttivi.



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

Accade, quindi, che reati di questo tipo - che spesso comportano la necessità di consulenze tecniche non solo da parte pubblica ma, anche, evidentemente, pure da parte privata, se non, addirittura, incidenti probatori o perizie dibattimentali che necessitano di notevoli aggravii di tempo - scontano il fondatissimo pericolo che non si riescano a concludere i rituali tre gradi di giudizio e allora ciò significa che la tutela penale legata a tale modello risulta per lo più inefficace.

La prescrizione lascia comunque aperte tutte le questioni di carattere risarcitorio, che possono anche risultare di non poco momento.

L'inefficacia della tutela penale con il modello contravvenzionale costituisce quindi la ragione per cui si è passati progressivamente dal modello contravvenzionale a quello delittuoso.

Già da molto tempo, infatti, la Commissione Pagliaro<sup>1</sup>, istituita quando era Ministro di giustizia il prof. Giuliano Vassalli, che infatti la nominò per la riforma del codice penale, per la prima volta propose l'introduzione dei *delitti ambientali* ove, anche qui per la prima volta, si trattò dell'alterazione dell'“eco-sistema”, che ritroveremo poi nell'ambito delle fattispecie criminose, almeno delle due più importanti introdotte nel 2015.

Si può ricordare anche la Commissione Ronchi, dal nome dell'allora Ministro dell'ambiente, e siamo quasi al termine del c.d. secolo breve, composta da docenti universitari, magistrati ed avvocati. Il sottoscritto ha avuto l'onore e l'onore di coordinare quella Commissione, dove però avevamo scelto un approccio di tipo diverso, cioè dividere i singoli componenti dell'ambiente in acqua, aria, suolo, sottosuolo, fauna, flora e materiale archeologico, proprio per non ricorrere a questo concetto omnicomprensivo di “alterazione dell'eco-sistema” che, fra l'altro, crea, a nostro avviso, anche notevoli problemi a livello interpretativo<sup>2</sup>.

Bisogna infatti, intendersi su cosa significhi “alterazione dell'eco-sistema”: si intende una tale alterazione, anche con riferimento ad un piccolo eco-sistema come può essere un lago alpino, oppure bisogna considerare tale alterazione in senso, si potrebbe aggiungere, macro-economico, con, tuttavia, maggiori e ben più rilevanti difficoltà probatorie che riguardano la prova dell'alterazione di tutti insieme gli elementi del sistema, cioè acqua, aria, suolo, sottosuolo, flora, fauna e materiale archeologico, ma su questo punto purtroppo il legislatore tace ed ecco perché noi avevamo voluto evitare il riferimento all'eco-sistema in generale, che è pure stato previsto, di recente, in Costituzione, ma ciò non significa che debba anche essere necessariamente utilizzato nel diritto penale, perché altrimenti rischieremo di cadere nei tanto deprecati “obblighi costituzionali di tutela penale”<sup>3</sup>.

Ci riunimmo all'epoca con la Confindustria che avrebbe dato il via libera a quel progetto, però pretendeva in cambio una sorta di “amnistia” per il pregresso. Noi rifiutammo, forse non fummo sufficientemente lungimiranti a livello politico, ma non ci sembrava giusto lo “scambio”; pur

---

<sup>1</sup> Circa il Progetto Pagliaro del 1992, sia consentito di nuovo il rinvio a MANNA, *La legge sui c.d. eco-reati: riflessioni e critiche di carattere introduttivo*, in CADOPPI-CANESTRARI-MANNA-PAPA (dir. da), *Trattato di diritto penale, Parte generale e speciale, Riforme 2008-2015*, Milanofiori Assago, 2015, 971 ss. e, quivi, 973 ss..

<sup>2</sup> Cfr., in argomento, di nuovo MANNA, *Realtà e prospettive della tutela penale dell'ambiente in Italia*, in RTDPE, 1998, 851 ss. e, spec., 857 ss..

<sup>3</sup> Cfr. in argomento, per tutti, PULITANO', *Obblighi costituzionali di tutela penale ?*, in RIDPP, 1983, 484 ss..





## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

tuttavia il progetto di legge, che pure fu fatto proprio da vari partiti che allora esistevano, e comunque se ne discusse assai, purtroppo poi si arenò.

Per quanto accadde dopo, come spesso avviene in Italia, se non sussiste una direttiva comunitaria, cioè se non c'è il legislatore comunitario che impone un obbligo di incriminazione, oppure un intervento del diritto penale su questa materia, possiamo illuderci che intervenga da solo il legislatore nazionale, perché, in realtà, in materia di delitti ambientali bisogna individuare un difficile equilibrio tra due beni giuridici totalmente distinti e separati. Da un lato il problema della vita e della salute dei cittadini, che sono definiti “beni finali”, che dovrebbero solo essere messi in pericolo, per utilizzare la ben nota teoria della “seriazione dei beni giuridici” del collega Antonio Fiorella<sup>4</sup>, e dall'altro quello che costituisce il bene strumentale, cioè quello che viene immediatamente leso, ovverosia, appunto, il bene ambiente.

La suddivisione tra beni strumentali e beni finali in rapporto all'ambiente deve, però, per altro verso, coniugarsi con le opposte esigenze relative alla produzione industriale e quindi, evidentemente, non è facile “mettere d'accordo” grandezze così totalmente antitetiche.

Constatiamo, infatti, ad es., ciò che ne consegue già quando si verificano problemi di salubrità dell'aria nelle grandi città, e quindi ciò comporta il divieto di circolazione, mentre per le imprese immaginate cosa significa se vengono fatti valere diritti ambientali che possono incidere fortemente sulla produzione, tanto è vero che abbiamo una riprova puntuale per quanto riguarda proprio la responsabilità da reato dell'ente, perché alla fine il legislatore ha introdotto fattispecie di questo genere anche nella 231/2001 ma con notevoli difficoltà a livello sia di introduzione, che di implementazione.

1a- Quando, infatti, si diede luogo all'attuazione della legge-delega in materia di responsabilità da reato dell'ente e quindi al d.lgs. n. 231 del 2001, ciò fu reso possibile perché lo Stato italiano aveva ratificato ben due convenzioni a livello europeo, ovverosia la Convenzione Ocse sulla corruzione dei funzionari stranieri e comunitari ed il secondo protocollo della Convenzione Pif, che significa, come è noto, “protezione degli interessi finanziari della Comunità europea”.

La ratifica obbligava quindi anche lo Stato italiano ad introdurre una “responsabilità da reato dell'ente”<sup>5</sup>.

Successe però che noi avevamo inserito come “reato-presupposto” – infatti lo scrivente faceva parte anche di questa commissione e quindi conosce bene gli *interna corporis* di quello che successe – anche i reati ambientali, per cui, quando si fece girare per tutti i Ministeri il testo della 231, dove erano ricompresi come reati-presupposto non solo quelli riguardanti l'omicidio e le lesioni colpose a causa di infortuni sul lavoro, ma, appunto, pure i *reati ambientali*, giunse quindi il progetto di d.lgs. alla fine anche al Ministro dell'industria. Costui lo girò subito all'allora presidente della Confindustria, D'Amato, il quale sostanzialmente si convinse nel senso del timore che con gli

<sup>4</sup> Cfr. FIORELLA, voce *Reato in generale*, in *Enc. dir.*, XXXVIII, Milano, 1987, 793 ss..

<sup>5</sup> Cfr. in argomento, ad es., DI GIOVINE O., *Lineamenti sostanziali del nuovo illecito punitivo*, in LATTANZI (a cura di), *Reati e responsabilità degli enti – Guida al d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231*, Milano, spec. 131 ss..



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

infortuni sul lavoro e con i reati ambientali si rischiasse che le imprese stessero dinnanzi al giudice penale decisamente troppo spesso.

Fu quindi inviato dal D'Amato un famoso telegramma all'allora Ministro della giustizia, che era l'on. Piero Fassino, ove si esprimeva sostanzialmente, quasi con una grida di manzoniana memoria: “*questo decreto non ha da passare*”.

Si era in quel periodo infatti in piena campagna elettorale e si aveva timore, ovviamente anche dalla parte della sinistra di allora, che la Confindustria si schierasse dalla parte avversa e quindi l'on. Piero Fassino non intendeva più varare affatto il decreto stesso proprio perché c'erano inseriti sia i reati ambientali, che quelli sulla sicurezza del lavoro, e ciò dimostra quanto il tema fosse fortemente condizionato da interessi di carattere politico.

Noi della Commissione andammo a parlamentare con il Ministro palesando il rischio, in caso di mancata ratifica delle Convenzioni, della contestazione di un'infrazione a livello della Comunità europea nei confronti dello Stato italiano. Trovammo, infine, un *compromesso all'italiana*, per cui l'accordo consistette nella soppressione di quel segmento del decreto legislativo 231 che, guarda caso, riguardava, da un lato, i reati connessi agli infortuni sul lavoro e, dall'altro, proprio i reati ambientali. Gli stessi furono poi reintrodotti, successivamente, quando ormai il clima politico era chiaramente più tranquillo, tant'è che furono infatti introdotti prima quelli relativi agli infortuni sul lavoro e, da ultimi, i delitti ambientali.



## 2. *Pregi e difetti delle nuove incriminazioni sul piano del diritto penale sostanziale (della redazione delle norme, della struttura delle fattispecie)*

**M. CATENACCI:** Pregi pochi, direi: sicuramente, come accennato, una più precisa descrizione del bene giuridico ambiente e del disvalore di evento in termini di ‘alterazione dell'equilibrio ecologico, della flora o della fauna’; o ancora il giusto rapporto fra offese all'ambiente e pericolo per la salute pubblica e integrità fisica, costruito in termini di gravità crescente (anche se con lo strumento, ancora assai ambiguo dal punto di vista del principio di colpevolezza, del delitto aggravato dall'evento); o infine la (se pur, come dirò più avanti, parziale) emancipazione dalla tecnica del pericolo astratto-presunto in favore del pericolo concreto, che per molto tempo in Italia è stata presentata come una tecnica, in questa materia, ineluttabile e perciò necessariamente trasversale a delitti e contravvenzioni.

Difetti, purtroppo, tanti e ‘strategici’.



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

(a) Anzitutto, ‘l’emancipazione’ di cui sopra è ancora timida e parziale: credo sia legittimo ad es. chiedersi cosa mai ci facciano, fra i delitti del codice penale, un reato di pericolo presunto come il traffico o abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452-*sexies*) o addirittura un reato di mera disobbedienza (o se si preferisce, reato-ostacolo) come l’impedimento del controllo (art. 452-*septies*).

(b) In secondo luogo, particolarmente censurabile, a mio sommo avviso, appare (peraltro proprio nelle fattispecie-simbolo del ‘nuovo corso’ politico-criminale inaugurato dalla L. 68/2015) la costruzione dei delitti di inquinamento ambientale (art. 452-*bis*) e di disastro ambientale (art. 452-*quater*) in termini causalmente orientati, vale a dire quali delitti *ad evento* pericoloso (invece che *a condotta* pericolosa). Esiste come noto una mole gigantesca di studi (giuridici e non) che spiega le insormontabili difficoltà probatorie legate all’accertamento del nesso di causalità in materia ambientale; difficoltà che si manifestano a prescindere dal fatto che l’evento da collegarsi alla condotta sia un evento di danno o di pericolo, e che hanno perciò indotto, in altri sistemi, ad evitare, per quanto possibile, il ricorso a questa tecnica. Proprio perché resi edotti da esperienze e studi oramai consolidati, i compilatori dei nuovi artt. 452-*bis* ss. ben avrebbero potuto percorrere strade alternative, peraltro, anche in Italia già tentate da altre proposte o disegni di legge; ad es. quella (in assoluta coerenza col *trend* sopra segnalato) della tipizzazione del pericolo concreto in termini, per l’appunto, di *condotta* pericolosa (tale cioè da richiedere volta per volta un accertamento circa l’attitudine della condotta a contribuire al progressivo deterioramento di un determinato contesto ambientale)<sup>6</sup>, o almeno quella della attribuzione, sempre alla condotta di inquinamento, di una mera efficacia *con-causale* rispetto agli eventi di deterioramento e/o compromissione delle risorse ambientali<sup>7</sup>. Ciò tuttavia non è avvenuto; e il timore, a questo punto, è che, a dispetto degli entusiasmi e delle celebrazioni che sui mass-media hanno accompagnato l’entrata in vigore di questa riforma, la tutela dell’ambiente sia in realtà stata affidata a disposizioni che sotto il profilo dell’accertamento dell’offesa sono assolutamente inadeguate a reggere il confronto con le regole del processo e della prova dibattimentale. Un inconveniente, questo, che oltre ad esporre le potenziali vittime dei nuovi delitti a probabili, future frustrazioni, finirà probabilmente al contempo col far sì che tutto il peso, anche ‘simbolico’, dell’azione repressiva abbia a scaricarsi sulle indagini preliminari e sulla sola fase cautelare, dove l’intervento coercitivo, per il suo carattere provvisorio, necessita non della *prova* ma del *fumus* del fatto (e dunque anche della causalità), incentivando così, anche in questo settore, un’anomalia (l’uso in chiave repressiva delle misure cautelari) purtroppo oggi giorno assai ricorrente nel nostro sistema penal-processuale.

(c) Terzo, fondamentale difetto della riforma è quello di aver (soprattutto, ancora una volta negli artt. 452-*bis* e *quater*) sostanzialmente aggravato il problema del c.d. ‘sindacato del giudice penale sugli atti amministrativi’, utilizzando, quale tecnica di raccordo fra diritto penale e attività di

---

<sup>6</sup> In questo senso sembrava muoversi ad es. il su cit. Progetto Realacci, che all’art. 452 *bis* prevedeva la punizione di chiunque “introduce (...) nell’ambiente sostanze o radiazioni in modo da determinare il pericolo di un rilevante deterioramento dello stato dell’acqua, dell’aria o del suolo”.

<sup>7</sup> In questo senso ad es. già un disegno di legge presentato alla Camera il 22 maggio 2007 (N. 2692) a firma degli allora Ministri Pecoraro Scania e Mastella, e lo stesso art. 103 del Progetto di riforma del codice penale elaborato dalla Commissione Pagliaro.



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

governo dell'ambiente, una clausole di illiceità speciale ad amplissimo spettro ('abusivamente'), la quale, a sua volta, estende a dismisura i poteri di c.d. 'disapplicazione' del giudice e innesca pericolosi conflitti istituzionali fra Magistratura e Pubblica Amministrazione.

La questione -sia detto per inciso- è di sicuro fra le più complesse che si pongano oggi alla scienza penalistica: la posizione favorevole alla disapplicazione, comprensibile sotto il profilo politico-criminale (accade infatti assai di frequente nella pratica che dietro il rilascio di un'autorizzazione illegittima vi sia in realtà un vero e proprio accordo criminoso fra l'Autorità amministrativa ed il privato), è invece senza ombra di dubbio inaccettabile sul piano dogmatico e costituzionale; la posizione della dottrina, dal canto suo, sicuramente più rigorosa dal punto di vista dogmatico e della legittimità costituzionale, sembra invece trascurare l'esigenza di evitare che l'autorizzazione amministrativa si trasformi in uno strumento incontrollato di privilegio e di corruzione.

Un tema insomma, come si vede, tanto attuale quanto delicato, intorno al quale si agita un vero e proprio groviglio di interessi confliggenti e che, come se non bastasse, ha avuto in alcuni casi forte risonanza mediatica e gravi implicazioni politiche; ed era dunque convinzione diffusa che proprio la creazione nel codice penale di un autonomo titolo di delitti contro l'ambiente potesse essere l'occasione giusta per porre mano alla questione, individuando per via legislativa un percorso applicativo che da un lato consentisse al giudice penale di esercitare un controllo di legalità sull'attività di governo dell'ambiente, e dall'altro facesse salve le prerogative istituzionali della Pubblica Amministrazione e le garanzie legate ai principi di legalità e di colpevolezza. Sul punto, peraltro, durante l'*iter* parlamentare di approvazione della L. 68/2015 erano state avanzate delle proposte interessanti, tutte sostanzialmente convergenti sull'idea che il potere del giudice penale di sindacare la legittimità dell'attività amministrativa fosse non certo da *inibire* ma sicuramente da *circoscrivere* entro limiti tassativi: così ad es. nella proposta c.d. Realacci, dove la punibilità (con una tecnica di puntualizzazione delle fonti extrapenali di riferimento per molti versi assimilabile a quella effettuata nel 1997 per l'abuso d'ufficio) veniva circoscritta alla violazione non di 'atti amministrativi' o di 'disposizioni' genericamente intesi, ma di '*specifiche disposizioni normative*'; o nella proposta c.d. Micillo, la quale (recuperando in sostanza un principio contenuto nella su citata sentenza Giordano) limitava il ricorso alla disapplicazione nel caso di autorizzazione (non *illegittima* ma) *illecita*.

Il testo definitivo degli artt. 452-*bis* ss. non ha tuttavia recepito nessuna di queste indicazioni, ed ha anzi finito col *deludere* le aspettative, rendendo, se possibile, ancor più incerti e confusi i confini entro cui eventualmente ammettere forme di sindacato del giudice penale sulla discrezionalità amministrativa. Da un lato infatti, nel nuovo titolo VI *bis* del codice penale non vi è alcuna norma che affronti e risolva, se possibile, la questione; dall'altro nelle nuove figure di delitto ambientale la funzione di raccordo fra attività repressiva ed attività di governo viene affidata a semplici quanto amplissime *clausole di illiceità speciale*, che 'aprono' quelle figure ad un confronto con l'intero ordinamento giuridico, consentendo così al giudice una libertà pressoché sconfinata nella valutazione dell'operato della pubblica amministrazione. Mentre infatti l'inquinamento ambientale e il disastro ambientale sono puniti se realizzati '*abusivamente*', il traffico e l'abbandono di materiale ad alta radioattività sono puniti se realizzati '*illegittimamente*'; due espressioni, queste,



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

che, com'è evidente, lungi dal circoscrivere entro limiti certi il potere di sindacato del giudice penale sull'attività di governo dell'ambiente (e al di là delle differenze concettuali individuabili fra l'una e l'altra), ne rendono ancora più incerti e manipolabili i confini. Esse infatti, a causa della loro indiscutibile ampiezza concettuale, da un lato sono in grado di richiamare un numero pressoché illimitato di pretese infrazioni e/o irregolarità, consentendo così al giudice (e prima ancora al pubblico ministero) di considerare come abusiva o illegittima *qualsiasi* violazione, anche di norme non specificamente finalizzate alla tutela dell'ambiente, a cui si sia in qualche modo accompagnato un evento di inquinamento (si pensi ad es. all'ipotesi in cui un'impresa abbia 'inquinato' rispettando scrupolosamente tutte le disposizioni autorizzatorie della materia ambientale, ma con contemporanea violazione ad es. di prescrizioni urbanistico-edilizie o dell'obbligo di rinnovo del certificato antincendio); dall'altro, non selezionano in alcun modo le norme alla cui stregua valutare l'attività autorizzatoria della P.A., consentendo anzi di assumere a parametro di valutazione anche i principi costituzionali o comunque quelle norme di principio o 'di indirizzo' che, in quanto tali, sono prive di un preciso contenuto precettivo e dietro la cui 'interpretazione', dunque, come si diceva, ben potrebbe in realtà celarsi un sindacato sul merito delle scelte operate in sede di governo dell'ambiente (così ad es. là dove si ritenga che un certo provvedimento autorizzativo regolarmente rilasciato sia stato comunque non sufficientemente attento a determinati, pretesi rischi per la salute e risulti dunque lesivo dell'art. 32 Cost.).

Orbene, ritenere (come pure, in altri ordinamenti si è in passato ritenuto) che, in una materia così complessa come la tutela dell'ambiente, clausole così ampie siano addirittura viziate da tendenziale *indeterminatezza* e dunque costituzionalmente illegittime, può forse apparire eccessivo; certo è comunque (o almeno così pare a chi scrive) che, anche su questo, decisivo versante la riforma operata con la l. n. 68 del 2015 ha sostanzialmente tradito le aspettative, abdicando ad un compito di riordino e di razionalizzazione che su questo tema era e rimane ineludibile: lungi dal tracciare una chiara linea di demarcazione fra governo dell'ambiente e repressione degli inquinamenti, essa finisce in realtà col rendere quella linea ancora più confusa ed incerta, ponendo così le basi per un ulteriore inasprimento dei già non facili rapporti che come si è visto in materia ambientale ricorrono fra magistratura e pubblica amministrazione.

**P. FIMIANI:** Riprendendo l'impostazione del punto che precede, non può non rilevarsi come per le due fattispecie centrali nell'impianto della legge n. 68/2015, quelle di inquinamento ambientale (art. 452-*bis*) e di disastro ambientale (art. 452-*quater*), il percorso di formazione del diritto vivente cui il legislatore ha sostanzialmente delegato l'operatività delle due fattispecie debba ancora pienamente svilupparsi.

Quanto al reato di inquinamento ambientale restano ancora da definire (temi sui quali si rinvia più diffusamente al NOSTRO, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, 57 ss.):

- a) la possibilità di qualificare in termini di abusività, un'attività legittimamente autorizzata, svolta nel rispetto delle prescrizioni dell'autorizzazione, sulla base della asserita violazione



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

### FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

- del principio di precauzione di cui all'art. 3-ter T.U.A. in mancanza della violazione di una norma o di una prescrizione specifica che ad esso dia concreta specificazione;
- b) riguardo ai concetti di compromissione e deterioramento, i parametri per stabilire quando essi siano “significativi e misurabili”, laddove l'uso della congiunzione “e” sembra richiedere la necessaria compresenza di entrambe le condizioni, soluzione, peraltro, incongrua, potendosi avere situazioni di inquinamento diffuso, come tale, difficilmente misurabile;
  - c) la conseguente relazione con le fattispecie contravvenzionali di emissione nelle acque e nell'aria in violazione degli standards, in quanto, pur essendo evidente il rapporto di “progressione criminosa”, con assorbimento della contravvenzione del delitto, appare di incerta definizione la soglia di compromissione raggiunta la quale tale fenomeno di assorbimento può ritenersi integrato;
  - d) il concetto di “porzioni estese e significative del suolo e del sottosuolo”, stante la genericità delle due aggettivazioni;
  - e) la nozione di “ecosistema”, quale oggetto della tutela, presente anche nel reato di disastro ambientale;
  - f) il concetto di “biodiversità, anche agraria” che comporta la rilevanza dei fatti di inquinamento ambientale in tema di flora o fauna;
  - g) la valenza della disgiuntiva “o” per connettere tali due elementi, potendosi optare per una soluzione che richieda la compromissione congiuntamente, della flora e della fauna, ovvero anche di una sola delle due componenti.

Il legislatore, quindi, ha costruito un illecito che si potrebbe definire “di scopo”, nel quale, sostanzialmente, ha individuato il risultato che intende raggiungere (punire l'inquinamento ambientale con una fattispecie di carattere generale) ed i parametri di riferimento per il giudice, per poi rimettergli la non facile attività di definizione dei vari elementi costitutivi della fattispecie.

Lo stesso dicasi per il reato di disastro ambientale, disegnato come fattispecie a condotta alternativa consistente:

- 1) nell'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema;
- 2) nell'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali;
- 3) nell'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo.

Ciascuna delle tre ipotesi ripropone la stessa impostazione di illecito “di scopo”, con ampia delega alla giurisdizione, che caratterizza il reato di inquinamento ambientale.

Ed infatti, oltre alla mancata definizione del concetto di ecosistema, questione comune al reato di cui all'art. 452-*bis* c.p., presentano problemi di individuazione:

- a) il concetto di irreversibilità dell'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema, stante il dubbio sulla valenza da attribuire al termine “equilibrio” e sulla difficile qualificazione delle situazioni reversibili, ma in un lungo periodo di tempo;



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

### FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

- b) la portata della particolare onerosità per la eliminazione della situazione di alterazione, dovendosi sciogliere il dubbio se essa abbia natura oggettiva (cioè riferita alle potenzialità economiche del soggetto interessato) od oggettiva (cioè riferita all'intervento in sé);
- c) la valenza, quale parametro di riferimento, delle misure riparatorie del danno ambientale previste dalla parte VI del T.U.A.;
- d) la natura eccezionale dei provvedimenti attraverso i quali è conseguibile la eliminazione dell'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema, dovendosi precisare se la norma si riferisca ai soli provvedimenti della P.A., ovvero, genericamente, a decisioni anche di soggetti privati (esempio: un aumento di capitale, quale operazione straordinaria per immettere nella società la liquidità necessaria per sostenere le spese di riparazione ambientale);
- e) il livello di rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo raggiunta la quale si integra l'offesa alla pubblica incolumità (se, al riguardo, può riprendersi la giurisprudenza formatasi sull'art. 434 c.p., la norma verrebbe a costituirne un sostanziale duplicato).

Quanto alla scarsa precisione, se non ambiguità delle altre disposizioni sanzionatorie, per le quali sarebbero opportuni interventi selettivi e mirati, si segnalano di seguito quelli che sembrano essere gli aspetti problematici più evidenti, rinviando al punto 4) per quanto riguarda l'ipotesi di tutela dell'integrità fisica (morte e lesioni quale conseguenza dei reati di inquinamento e disastro ambientale, solo parzialmente regolata dall'art. 452-ter c.p.).

Un primo aspetto problematico riguarda il pericolo di inquinamento o disastro ambientale, previsto dall'art. 452-quinquies, comma 2, non essendo chiaro come la commissione a titolo di colpa di tali reati (prevista dal comma 1) possa comportare il pericolo del loro verificarsi. Al di là di tale profilo di evidente illogicità, la natura colposa della condotta pone, all'evidenza, il rischio di sovrapposizione con le contravvenzioni ambientali previste dal T.U.A., le quali hanno, parimenti, natura di reato di pericolo (presunto), in quanto l'offensività è insita nella condotta ed è presunta per legge, poiché lede l'interesse della pubblica amministrazione al controllo preventivo sulle attività potenzialmente inquinanti (per i reati che puniscono la mancanza di autorizzazione), ovvero al rispetto delle prescrizioni indicate nel titolo abilitativo o negli “standards” di emissione, quale condizione per il regolare esercizio dell'attività autorizzata.

La norma andrebbe allora rimodulata prevedendo la copertura penale di quei fatti che, pur oggettivamente idonei a cagionare un inquinamento o un disastro ambientale, non integrino, già di per se stessi, una contravvenzione, ovvero quando dai comportamenti di cui agli artt. 452-bis e 452-quater derivi il pericolo di inquinamento ambientale e disastro ambientale.

Riguardo alle altre fattispecie sanzionatorie sembrano richiedere un chiarimento (da parte della giurisprudenza o del legislatore con interventi correttivi):

- quanto al reato di cui all'art. 452-sexies (traffico ed abbandono di materiale ad alta radioattività), il concetto di materiale ad alta radioattività, presente in alcune disposizioni normative, sia nazionali, che europee, senza, peraltro, essere puntualmente definito;
- quanto al reato di cui all'art. 452-septies (impedimento del controllo), se l'intralcio od elusione dell'attività di vigilanza e controllo ambientali e la compromissione dei relativi



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

### FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

esiti, costituiscano condotte punite autonomamente, in aggiunta a quelle di impedimento all'accesso, predisposizione di ostacoli ed artificiosa mutazione dello stato dei luoghi, ovvero se costituiscano solo gli esiti della condotta necessari per ritenere integrate le predette tre ipotesi;

- quanto al reato di cui all'art. 452-*terdecies* (omessa bonifica), il rapporto con il reato previsto dall'art. 257 T.U.A., stante l'evidente rischio di sovrapposizioni ed incertezza nella definizione dei rispettivi ambiti, specie a seguito del mutamento di giurisprudenza della Cassazione che, con la sentenza n. 17813/2019, ha ritenuto configurabile la contravvenzione in ogni caso di mancato avvio e/o compimento del procedimento di bonifica, superando l'orientamento precedente che limitava la configurabilità all'inosservanza del progetto approvato;
- quanto all'aggravante “ambientale” prevista dall'art. 452-*novies* che prescinde dal nesso teleologico tra il delitto “ordinario” e quello ambientale e prevede l'ipotesi in cui dalla commissione del fatto previsto come reato derivi, anche se non voluta, la violazione di una o più norme previste dal Testo Unico ambientale o da altra legge che tutela l'ambiente, se il fatto “base” sul quale si calcola l'aumento di pena debba essere inerente a settori diversi da quello ambientale, o possa comprendere anche reati previsti in tale settore, soluzione che sembra più coerente con la lettera della norma, in quanto la stessa richiede come condizione necessaria e sufficiente che il fatto comporti la violazione di norme in materia di ambiente, ma che pone la questione del rispetto del divieto del “*ne bis in idem* sostanziale”, il quale impedisce che lo stesso fatto possa essere considerato sia quale ipotesi base, che quale aggravante.

Sul versante sostanziale, poi, sembra auspicabile l'integrazione ed allineamento delle ipotesi in cui è possibile disporre la confisca, anche per equivalente.

Infatti, la legge 68 del 2015 ha introdotto l'art. 452-*undecies* c.p., che prevede la confisca obbligatoria delle cose che costituiscono il prodotto o il profitto del reato o che servono a commettere il reato, salvo che appartengano a persone estranee al reato, nel caso di condanna o di patteggiamento per i delitti previsti dagli artt.:

- 452-*bis*(inquinamento ambientale),
- 452-*quater*(disastro ambientale),
- 452-*sexies* (traffico e abbandono di materiale radioattivo),
- 452-*septies* (impedimento al controllo),
- 452-*octies* (associazione per delinquere e di tipo mafioso muniti dell'aggravante ambientale),

nonché la confisca per equivalente dei beni di valore di cui il condannato abbia anche indirettamente o per interposta persona la disponibilità.

Lo stesso schema è stato previsto per il reato di attività organizzate di traffico illecito di rifiuti di cui all'art. 260 T.U.A., a seguito dell'aggiunta del comma 4-*bis* da parte dell'art. 1, comma 3, della legge n. 68 del 2015 (confisca obbligatoria delle cose che servono a commettere il reato o che





costituiscono il prodotto o il profitto del reato, salvo che appartengano a persone estranee al reato ed in caso di impossibilità la confisca per equivalente), comma poi riprodotto nell'ultimo comma dell'art. 452-*quaterdecies* a seguito del trasferimento del delitto nel codice penale con il d.lgs. n. 21/2018.

Tuttavia la confisca per il reato di attività organizzate di traffico illecito di rifiuti non riproduce due previsioni dell'art. 452-*undecies* c.p.:

1. il vincolo di destinazione delle cose confiscate per la bonifica dei luoghi (comma 3);
2. la possibilità di condotte riparatorie - quali la bonifica, il ripristino e la messa in sicurezza dello stato dei luoghi - come condizione impeditiva della confisca (comma 4).

Un disallineamento si registra anche a seguito dell'ampliamento del catalogo dei reati ambientali “presupposto” previsti dall'art. 25-*undecies* del d.lgs. n. 231/2001 da parte della legge n. 68/2015.

Infatti, quanto alla praticabilità della confisca, nella forma sia diretta che “per equivalente”, secondo le previsioni dell'art. 19 del Decreto 231, non vi è una piena coincidenza tra l'art. 25-*undecies* di tale decreto rispetto ai reati previsti dell'art. 452-*undecies* c.p., in quanto:

1. è stato escluso dal catalogo dei reati presupposto il delitto di “*impedimento del controllo*” (art. 452-*septies* c.p.), invece presente tra quelli per cui è prevista la confisca;
2. rientrano, invece, solo tra i reati presupposto – per i quali è quindi possibile la confisca ex art. 19 Decreto 231 - i delitti colposi di inquinamento e disastro ambientale (art. 452-*quater*, comma 1).

Va infine segnalato, in entrambi i casi, il mancato inserimento del delitto di “morte e lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale”, di cui all'art. 452-*terc.p.*, alla quale si può ovviare ritenendo tale ipotesi quale circostanza aggravante e non fattispecie autonoma di reato (*infra*, punto 4).

**R. LOSENGO:** Come evidenziato da numerose fonti, il deficit principale delle nuove incriminazioni, ed in particolare di quelle principali (inquinamento ambientale e disastro ambientale) risiede nella carenza di tassatività delle fattispecie.

In estrema brevità (perché molto è stato scritto in tema) gli elementi testuali che definiscono gli attributi di significatività, misurabilità, di compromissione e deterioramento (art. 452-*bis*), cosiccome la particolare onerosità od eccezionalità degli interventi e provvedimenti che consentono l'eliminazione dell'equilibrio di un ecosistema, piuttosto che la rilevanza del fatto per estensione della compromissione (art. 452-*quater*) – a tacere della nozione di abusività - sono caratterizzati da estrema vaghezza e rimessi alla variabile sensibilità ed interpretazione del giudice.

Da più voci è stata, quindi, sollevato l'auspicio di un sollecito vaglio della norma da parte della Corte Costituzionale: spiace, dunque, che nella prima occasione (per quanto risulta dalle pubblicazioni) in cui alla Corte di Cassazione è stata sottoposta la questione di legittimità, sia stata



data risposta – nel senso dell’infondatezza – con una decisione di estrema “celerità” (Cass. Pen. Sez. III, 23 marzo 2029, n. 10469), che non ha dato particolare soddisfazione al dettagliato approfondimento dottrinale intercorso nel quinquennio.

Ad esempio, affermare laconicamente che il criterio di significatività “*comporta un restringimento del perimetro della tipicità, da cui sono estromessi eventi che non incidano in maniera apprezzabile sul bene protetto*” si risolve di fatto, nella mera sostituzione di un aggettivo generico (“significativo”) con altro di analoga ed indistinta qualità (“apprezzabile”).

Così stando le cose, risulta avverato il rischio che il principio di legalità, fondamentale ed irrinunciabile, si annacqui negli imprevedibili sviluppi del formante giurisprudenziale (con buona pace dell’indirizzo preventivo della condotta del cittadino da parte della fattispecie precettiva penalmente sanzionata).

**A. MANNA:** Arriviamo così ai giorni nostri, per cercare di capire perché il legislatore abbia inserito questa tipologia di fattispecie e come sono costruite a livello strutturale e infine quali problemi danno ovviamente luogo soprattutto in giurisprudenza.

Iniziamo con la direttiva 2008\99 CE<sup>8</sup> che costituisce un po’ il punto d’arrivo rispetto alla Convenzione di Strasburgo, combinata con alcune decisioni della Corte di giustizia, su cui non entriamo nel merito perché troppo specifiche. Ciò che, tuttavia, più rileva è che questa direttiva comunitaria non sposa la tesi dell’alterazione di un intero eco-sistema, perché preferisce, invece, una “*scissione*”, in quanto si riferisce, ad es., a sostanze radioattive nell’aria, nel suolo o nelle acque, di raccolta, trasporto, recupero, smaltimenti di rifiuti etc., quindi scinde le varie componenti di quello che viene definito l’eco-sistema e pertanto non può ricavarsi dalla direttiva un obbligo comunitario di tutela penale di quello che viene definito “eco-sistema” perché invece la direttiva comunitaria mostra di andare verso una “costruzione separata” dei singoli elementi e questo non è, a nostro avviso, di poco momento.

2a- Quello che, però, più interessa, soprattutto sotto il profilo strutturale, il legislatore comunitario è di evidenziare una chiara predilezione per la previsione di fattispecie di danno o, al più, di pericolo concreto, in quanto, evidentemente, per il legislatore comunitario il modello del pericolo presunto non convince, però non è che qui si sposa la tesi del reato di danno *tout court* perché si mette accanto al modello strutturale orientato al danno anche quello relativo al pericolo concreto e qui pure verificheremo il senso di una clausola di illiceità speciale che però riguarda la violazione normativa c.d. di settore e constateremo poi che su questa clausola di illiceità speciale ci è sviluppata una notevole discussione a livello della legislazione nazionale perché l’”abusivamente” ha poco a vedere con eventi affetti da gigantismo”, come constateremo meglio in seguito e, infine, residuerà anche la tematica relativa alla responsabilità da reato dell’ente.

---

<sup>8</sup> Cfr. MANNA-PLANTAMURA, *Una svolta epocale per il diritto penale ambientale italiano ?*, in *RIDPP*, 2007, 1075 ss.; del PLANTAMURA, v. anche, più in generale, ID, *Diritto penale e tutela dell’ambiente: tra responsabilità individuali e degli enti*, Bari, 2007.



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

2b- Fin qui l'Europa: interviene ora il legislatore nazionale, con la Legge 22 maggio 2015, n. 68, e introduce una serie di delitti contro l'ambiente<sup>9</sup>. Esistono anche in altri codici penali, ad es. in quelli tedesco e spagnolo, ed in un volume diretto dai colleghi Luigi Cornacchia e Nicola Pisani si tratta anche proprio sia del diritto comunitario che del diritto comparato, ovverosia un volume interessante anche per chi volesse rendersi conto *funditus* delle differenze<sup>10</sup>.

Ci interessa però ora approfondire un problema a livello strutturale, ovverosia come sono state costruite tali fattispecie di reato. Prendiamo la prima: *Inquinamento ambientale, ex art. 452 bis c.p.*: “E’ punito con la reclusione da due a sei anni con la multa da euro diecimila a centomila chiunque abusivamente cagiona: a) una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili delle acque, o dell’aria, o di porzioni estese e significative del suolo o del sottosuolo; b) di un ecosistema della bio-diversità, anche agraria, della flora e della fauna. Quando l’inquinamento prodotto in un’area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico, o archeologico, ovvero, in danno di specie animali, o vegetali protette, la pena è aumentata”.

Dobbiamo ora cercare di comprendere già a livello esegetico che cosa significhi tutto ciò. Il primo problema, che ritroveremo anche nell'altra fattispecie - che dovrebbe integrare, in un certo senso, una sorta di “progressione criminosa”, ma ciò non è più così sicuro – cioè con riguardo al disastro ambientale, a causa della maggiore eterogeneità delle condotte, pur nel segno della maggiore gravità.

Sussiste in primo luogo poi il *busillis* del significato da attribuire al termine “abusivamente”. Trattasi di un requisito di *illiceità speciale*, che dovrebbe far comprendere che cosa collega il diritto penale ambientale con il suo “referente” che è quello, evidentemente, del diritto amministrativo.

Ciò sta a significare che il legislatore non sposa un modello di diritto ambientale “puro”<sup>11</sup>, bensì un modello di diritto ambientale “misto”<sup>12</sup>, ove la fattispecie criminosa è integrata appunto da riferimenti soprattutto di diritto amministrativo. Tutto ciò a livello teorico funziona, ma verificiamo *nel concreto* cosa significhi “abusivamente”. In ciò, a nostro giudizio, persuade la tesi del cons. Gianfranco Amendola<sup>13</sup> ove sull’abusivamente ha mostrato un atteggiamento decisamente critico, perché il termine in oggetto comporta che, evidentemente, se questa fattispecie si è verificata, ma preesisteva un’autorizzazione di carattere amministrativo, ovverosia da parte della P.A. per un’area regionale, oppure di più vasta portata, ciò non costituisce reato. Il vero *punctum pruriens* che si annida consiste nel quesito, evidentemente di carattere teorico, se possa esistere

<sup>9</sup> Sia consentito, in argomento, il rinvio a MANNA (a cura di), *Il nuovo diritto penale ambientale (Legge 22 maggio 2015, n. 68)*, Roma, 2016, e gli AA. e la giurisprudenza ivi citati; nonché, più di recente, MANICCIA, *I reati ambientali*, in RAMPIONI (a cura di), *Diritto penale dell’economia*, 3<sup>a</sup>, Torino, 2019, 457 ss..

<sup>10</sup> CORNACCHIA e PISANI N., *Il nuovo diritto penale dell’ambiente. Le riforme del diritto italiano*, Bologna-Roma, 2018.

<sup>11</sup> Cfr., invece, in tal senso, INSOLERA, *Modello penalistico puro per la tutela dell’ambiente*, in *DPP*, 1997, 738 ss..

<sup>12</sup> In tal senso, in particolare, CATENACCI, *La tutela penale dell’ambiente*, Padova, 1996.

<sup>13</sup> AMENDOLA, *Ma che significa veramente disastro ambientale abusivo ?*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it); ID, *Viva Viva il disastro ambientale abusivo*, in *ibid*, cit.; ID, *Il disastro ambientale abusivo non è stato imposto dalla UE ma per introdurre nella nostra legislazione ambientale una restrizione della normale responsabilità penale delle industrie*, in *ibid*..



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

un'autorità amministrativa che consenta tutto ciò, cioè la compromissione o il deterioramento, *significativi o misurabili*, dell'acqua, dell'aria, di porzione estese e significative del suolo o sottosuolo e, addirittura, di un eco-sistema della bio-diversità, anche agraria, della flora e della fauna. Certo nella direttiva ed anche nel progetto di legge si faceva riferimento alla violazione di norme di carattere amministrativo e qui sono state condensate nell'“abusivamente”. V'è tuttavia da domandarsi se fosse necessario inserire questo avverbio e ciò sarà ancora più evidente nell'ambito del disastro ambientale. Per parafrasare l'esempio amendoliano sarebbe come stabilire: “chiunque cagiona abusivamente la morte di un uomo” nel senso che ci si deve ulteriormente domandare se possa mai esistere un omicidio “autorizzato”, anche se con la legittima difesa presunta ci siamo purtroppo andati, per volontà del legislatore, assai vicino, pur se la giurisprudenza ha giustamente trasformato la presunzione di liceità da assoluta a relativa<sup>14</sup>.

Con ciò vogliamo significare che, di fronte ad eventi affetti da tale “gigantismo” appare molto difficile che una Pubblica Amministrazione autorizzi fattispecie di questo genere.

2c- Sussiste, tuttavia, una diversa opinione espressa dal collega Ruga Riva<sup>15</sup>, il quale sostiene come trattasi di un'ipotesi di “rischio consentito o permesso”, ma la tesi non persuade giacché il rischio consentito o permesso integra un'ipotesi di liceità che riguarda essenzialmente il delitto colposo<sup>16</sup>, per cui appare non in sintonia con questo tipo di delitti ambientali, almeno nelle fattispecie principali invece di carattere doloso.

L'attinenza con il delitto colposo deriva dal fatto che, evidentemente, lo Stato con i suoi organi si rende conto che deve consentire quel rischio, nell'ottica del rapporto costi-benefici, nel senso che consentire quel rischio però dà la possibilità, ad es., di trasportare il combustibile nelle autocisterne da Nord a Sud e viceversa.

Tanto ciò è vero che il delitto colposo si verifica, laddove si verifichi un aumento del rischio nel senso che la velocità consentita venga inopinatamente.

Come si può arguire, il rischio consentito o permesso riguarda essenzialmente questo aspetto dei reati colposi, che, come abbiamo cercato di dimostrare, hanno ben poco a che fare, almeno a nostro giudizio, con i delitti ambientali, le cui ipotesi colpose sono soltanto residuali.



### 3. *La prova della causalità rispetto ai delitti di evento di inquinamento e (nelle prime due ipotesi) di disastro ambientale comporta problemi sul piano probatorio?*

<sup>14</sup> Sia consentito, a livello manualistico, il rinvio a MANNA, *Corso di diritto penale, Parte generale*, 5ª, Milano, 2020, 309 ss. e, quivi, 314 ss. con i relativi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali.

<sup>15</sup> RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016.

<sup>16</sup> Sul rischio consentito o permesso, sia di nuovo consentito, nella manualistica, il rinvio a MANNA, *op. ult. cit.*, 239 ss. con ivi ulteriori riferimenti bibliografici.



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

**M. CATENACCI:** Sul punto, credo di aver già fornito la mia opinione rispondendo alla precedente domanda.

**P. FIMIANI:** Oltre alle citate difficoltà interpretative per individuare l'evento stesso dei due reati, le difficoltà sotto il profilo probatorio riguardano sia l'individuazione del momento di consumazione del reato, sia, di conseguenza, l'individuazione delle responsabilità nel caso di successione nella carica e/o di fatti di inquinamento o di disastro che si realizzino solo a distanza di tempo dalla condotta criminosa, ovvero si manifestino all'esterno in epoca successiva al loro verificarsi.

Per quanto riguarda il reato di inquinamento ambientale, nella forma sia dolosa, che colposa, il momento di consumazione va individuato in quello in cui la compromissione od il deterioramento assumono carattere di significatività e misurabilità (carattere il cui accertamento, secondo Cass. n. [28732/2018](#), non necessariamente richiede l'espletamento di specifici accertamenti tecnici).

Una volta che tale soglia di offensività sia stata raggiunta, non rileva l'ulteriore aggravamento della compromissione o del deterioramento.

Trattasi, quindi, di reato istantaneo ad effetti permanenti; peraltro, in presenza di una pluralità di atti che determinano, in modo progressivo, la compromissione od il deterioramento, sembra applicabile il principio affermato dalla giurisprudenza in tema di danneggiamento (art. 635 c.p.) “ambientale”, secondo cui tale “il reato ha natura istantanea, ma, quando le condotte che lo integrano siano frutto non di un unico atto bensì della ripetizione di condotte lesive, il termine di prescrizione decorre dalla commissione dell'ultima condotta configurandosi in tal caso il reato a consumazione prolungata o a condotta frazionata” (Cass. n. 9343/2011).

In tale prospettiva, il reato si configura anche se la condotta riguardi una componente ambientale già in parte deteriorata o compromessa, a condizione che l'ulteriore carico di inquinamento ad essa conseguente sia, a sua volta, significativo e misurabile.

Quando il reato si manifesti attraverso una compromissione “progressiva”, occorre quindi, nel caso di successione nella carica in organizzazioni complesse, verificare se le singole condotte, in relazione allo specifico segmento temporale di assunzione di responsabilità, possano costituire un antecedente causale dell'inquinamento ambientale. Tenendo sempre presente, quanto ai rapporti tra gli amministratori succedutisi nella carica e limitatamente alla responsabilità colposa, che “non può parlarsi di affidamento quando colui che si affida sia in colpa per avere violato determinate norme precauzionali o per avere omesso determinate condotte e, ciononostante, confidi che altri, che gli succede nella stessa posizione di garanzia, elimini la violazione o ponga rimedio alla omissione, con la conseguenza che qualora, anche per l'omissione del successore, si produca l'evento che una certa



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

azione avrebbe dovuto e potuto impedire, esso avrà due antecedenti causali, non potendo il secondo configurarsi come fatto eccezionale, sopravvenuto, sufficiente da solo a produrre l'evento” (Cass. n. 692/2014).

La fissazione del momento in cui il reato si consuma e, di conseguenza, inizia a decorrere la prescrizione, in quello nel quale la compromissione od il deterioramento assumono carattere di significatività e misurabilità, pone poi la questione del riparto degli oneri probatori nel caso in cui tali fenomeni si realizzino solo a distanza di tempo dalla condotta criminosa (inquinamento ambientale *differito*), ovvero si manifestino all'esterno in epoca successiva al loro verificarsi (inquinamento ambientale *occulto o lungo latente*).

In entrambe le ipotesi deve presumersi che, di regola, il momento in cui la compromissione od il deterioramento si manifestano segna anche quello di consumazione del reato, salvo che l'interessato alleggi emergenze fattuali di segno diverso. Tale principio può essere mutuato dalla giurisprudenza in tema di accertamento della pregressa commissione del reato di violazione di sigilli, fattispecie in cui “il momento di consumazione del reato si ritiene coincidente con quello dell'accertamento stesso - sulla base di elementi indiziari, di considerazioni logiche, ovvero di fatti notori e massime di esperienza - salvo che venga rigorosamente provata l'esistenza di situazioni particolari o anomale, idonee a confutare la valutazione presuntiva e a rendere almeno dubbia l'epoca di commissione del fatto” (cfr., *ex multis*, Cass. n. [34281/2013](#) ed *ivi* rif.).

All'indubbio rischio, nel caso di inquinamento ambientale che si manifesti a distanza di tempo dal suo verificarsi, di indebolimento dell'azione punitiva per effetto del decorso della prescrizione prima dell'accertamento del reato, non sembra, invece, possibile rispondere facendo partire tale decorso dal momento della conoscibilità all'esterno dell'inquinamento, così come ritenuto per la prescrizione dell'azione risarcitoria del danno da fatto illecito, trattandosi di profili distinti (per l'irrelevanza, ai fini dell'inizio della decorrenza del termine di prescrizione nei reati istantanei, del momento in cui la persona offesa viene a conoscenza del comportamento illecito, cfr. Cass. n. [1670/2015](#)).

Per quanto riguarda le due ipotesi previste dai numeri 1 e 2 dell'art. 452-*quater* c.p., il momento di consumazione del reato va individuato in quello in cui si determina l'effetto l'alterazione dell'ecosistema con i caratteri della irreversibilità o della particolare onerosità della sua eliminazione.

I dubbi interpretativi circa l'individuazione, in concreto, di quali siano i fatti sintomatici di tali situazioni si riflettono, evidentemente, sulla stessa configurabilità del reato, accertamento che logicamente deve precedere quello della sussistenza del nesso di causalità.

Una volta compiuta la non agevole verifica del momento in cui l'alterazione dell'ecosistema si manifesta con i caratteri della irreversibilità o della particolare onerosità della sua eliminazione, occorre analizzare, nel caso di successione nella carica, le condotte dei singoli amministratori per accertare se le stesse abbiano costituito un antecedente causale dell'evento disastro.

Su questo versante, come pure su quello del riparto degli oneri probatori, nel caso in cui tali fenomeni si realizzino solo a distanza di tempo dalla condotta criminosa (disastro ambientale *differito*), ovvero si manifestino all'esterno in epoca successiva al loro verificarsi (disastro



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

ambientale *occulto* o *lungolatente*), valgono le considerazioni svolte a proposito del reato di inquinamento ambientale

**R. LOSENGO:** Il testo dell'art. 452 quater, comma 2, n. 3) costituisce una “miscellanea” di non facile discernimento, caratterizzata inoltre, per quanto già esposto al punto precedente, da un potenziale deficit di tassatività. Mentre le prime due ipotesi del comma 2 (sebbene anch'esse non propriamente ligie al principio di determinatezza) si focalizzano su una tematica ambientale, la terza ipotesi introduce il tema della pubblica incolumità, che ha “cittadinanza” nel Titolo VI del codice penale, focalizzandosi pertanto nella tutela della vita e della salute dei cittadini.

La previsione in questione, invece, sdoppia il tema introducendovi anche il fatto che debba considerarsi “rilevante” in ragione della estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi (si deve supporre, gli effetti lesivi sulle matrici ambientali, dato che altrimenti ciò sarebbe una ripetizione rispetto al criterio del “numero delle persone offese o esposte a pericolo”).

Si tratta dunque, con evidenza, della trasposizione sul piano dell'incolumità pubblica di temi alla stessa estranei (quantomeno in via diretta), che inoltre sono definiti in termini del tutto generici, non essendo per nulla certo e precettivo cosa debba intendersi per “compromissione estesa” e “fatto rilevante”, lasciano dunque uno spazio eccessivamente ampio per interpretazioni quanto mai divergenti e dissimili (per non dire arbitrarie).

**A. MANNA:** Quanto alla struttura di questa norma il legislatore sceglie tra due opzioni, prediligendo però proprio quella del reato di danno, e ciò pare assolutamente indubitabile, avendo utilizzato il verbo “cagionare” che si collega, infatti, ad un evento in genere di danno; il reato di danno, però, sotto il profilo ambientale, provoca notevoli problemi di carattere probatorio rilevanti per la scarsa implementazione della fattispecie. Come, infatti, scrisse a suo tempo un grande penalista scomparso del calibro di Giorgio Marinucci<sup>17</sup>, il reato ambientale è sovente il frutto di una condotta “*seriale*”, nel senso che se, ad es., scaricano i liquami varie imprese in una medesima falda acquifera, l'inquinamento sarà il frutto inevitabile dell'insieme di tali condotte, per cui diventa impossibile individuare un concreto soggetto attivo del reato.

Se, quindi, si utilizza il rapporto causale e si deve individuare l'impresa che ha *cagionato* quel tipo di inquinamento, ma se lo stesso è frutto di una condotta seriale, non si troverà mai una singola impresa perché l'inquinamento come evento è frutto di una condotta congiunta di tutte le imprese

---

<sup>17</sup> MARINUCCI, *Relazione di sintesi*, in STILE (a cura di), *Bene giuridico e riforma della parte speciale*, Napoli, 1985, 338 ss.



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

coinvolte ed ecco la vera ragione per cui in materia di reati ambientali il rapporto di causalità diventa una sorta di *probatio diabolica*<sup>18</sup>.

Ne abbiamo avuto un esempio eclatante nel caso del processo Enimont di Portomarghera. Tanto ciò è vero che il p.m., il dott. Felice Casson nel processo di primo grado, che cosa aveva escogitato per far rientrare la fuoriuscita di un gas, ovvero il cloruro di vinile monomero, che crea un aumento del rischio di verificazione di eventi tumorali di carattere epatico, nel rapporto causale, se non il ricorso alla c.d. *causalità generale*, sostenendo come, a livello causale, bastasse che ci fosse stato un “aumento del rischio” della verificazione di eventi tumorali.

Giustamente i difensori, tra i quali l'indimenticato Federico Stella, risposero di no<sup>19</sup>, giacché gli artt. 40 e 41 del c.p. si riferiscono ad una *causalità individuale*, nel senso che si sarebbe dovuto dimostrare che un *singolo* operaio era morto a causa del cloruro di vinile monomero e non già per cirrosi epatica, dove quindi bisogna verificare se sussistano *fattori alternativi*, come insegna la Cassazione a Sezioni Unite penali del 2002, ricorrente Franzese<sup>20</sup> seppure in chiave di omissione e, se essi sussistono, non possiamo provare il nesso di causalità perché conflighiamo con il *principio della certezza oltre ogni ragionevole dubbio*. Tanto ciò è vero che il Tribunale di Venezia assolse i principali imputati nel processo Enimont, che pur tuttavia prima dell'inizio del dibattimento avevano risarcito il danno alle parti civili<sup>21</sup>.

Bisogna a questo punto iniziare a porsi una serie di quesiti ermeneutici. Che differenza c'è tra una compromissione e un deterioramento? La giurisprudenza pare li consideri una sorta di endiadi<sup>22</sup>. In effetti sembrano abbastanza simili, però per il legislatore con la disgiuntiva “o”, afferma che trattasi di due fenomeni distinti anche se entrambi finalizzati ad una maggiore “concretizzazione” della norma. L'idea di considerarle *endiadi* non risulta tuttavia del tutto fuor di luogo, se vista sotto l'angolo visuale di cercare di rendere in qualche modo concretamente applicabili queste norme, altrimenti residua un diritto penale puramente simbolico-espressivo.

Secondo quesito: cosa vuol dire “significativi e misurabili”, riferiti, ovviamente, alla compromissione o al deterioramento? Qui il giudice “passa la palla” ad un perito, ma anche il perito e/o consulente, se trattasi del p.m. o della parte privata, come scioglie questi nodi in modo scientifico e, se sì, attraverso quali linee-guida?

Si rimanda ad una quantità, ma non la si determina.

Ulteriore quesito: c'è il deterioramento, ma di che cosa? Deterioramento dell'acqua, dell'aria o di porzioni *estese o significative* (del suolo e del sottosuolo).

Qui *repetita non iuvant!*

<sup>18</sup> Su analoga falsariga si è mosso anche, di recente, CATENACCI, *La legge sugli eco-reati ed i suoi principali nodi problematici*, in MANNA (a cura di), *Il nuovo diritto, etc. cit.*, 5 ss. e, quivi, 9 ss..

<sup>19</sup> STELLA, *Giustizia e modernità. La protezione dell'innocente e la tutela delle vittime*, Milano, 2002.

<sup>20</sup> Con nota di DI GIOVINE, *La causalità omissiva in campo medico chirurgico al vaglio delle Sezioni Unite*, in *Foro it.*, 2002, II, 601 ss..

<sup>21</sup> Trib. Venezia, 2 novembre 2001, in *Cass. pen.*, 2003, 267 ss.

<sup>22</sup> Cfr. AMENDOLA, *La prima sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, su [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)





## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

Trattasi invero di una norma di difficile applicazione, non solo: ma ci si aggiunge anche un ecosistema non previsto dalla direttiva; anzi si aggiunge più di un ecosistema ed allora come si fa a determinare una compromissione o un deterioramento significativo e misurabile in un ecosistema che comprende flora, fauna, suolo, sottosuolo, acqua, aria, e anche i c.d. beni culturali? Come facciamo a determinare se l'ecosistema sia solo quello del laghetto montano, oppure di uno inteso in senso assai più generale? Il legislatore non prende posizione; sembrerebbero quindi ricompresi tutti e due, perché entrambi fanno riferimento all'ecosistema; diventa però davvero una *probatio diabolica* anche con riguardo alla biodiversità agraria della flora e della fauna.

Bisogna quindi iniziare a domandarsi il perché il legislatore abbia usato una norma di così difficile applicazione.

La risposta non è particolarmente difficile da individuare; dovremmo fare però un passo indietro, tornando addirittura al codice penale. Il legislatore del '30 ha operato un unico intervento codicistico in materia economica: trattasi dei reati contro l'economia pubblica. Pensate come già allora il fascismo era sensibile all'opinione degli industriali giacché erano quelli che insieme ai latifondisti avevano dato il supporto, soprattutto economico, affinché il fascismo prendesse piede. Era scontato, quindi, che il Governo non sarebbe andato loro contro. Puntualmente, infatti, nei reati contro l'economia pubblica troviamo quello che avviene oggi, cioè gli eventi affetti da *gigantismo*. Quando gli eventi sono affetti da gigantismo? Lasciamo la parola al più grande esperto di diritto penale dell'economia, purtroppo non più vivente, Cesare Pedrazzi<sup>23</sup> il quale ha affermato che sono reati destinati a non essere applicati, tanto è vero che, se andate a sfogliare i repertori di giurisprudenza, trovate ben poco in materia, e non a caso, se non con riguardo alla frode in commercio.

Degli altri non ci sono precedenti apprezzabili perché se il legislatore utilizza eventi affetti da gigantismo, è ovvio che il giudice penale, e prima ancora il pubblico ministero, incontrerà enormi difficoltà ad applicarli ed ecco allora spiegata la vera ragione: *esistono perché non devono essere applicati*. Si ha quindi l'impressione che il legislatore abbia utilizzato un sistema di questo genere, cioè eventi affetti da gigantismo, perché sussistono eventi di danno e di pericolo concreto. Con gli eventi di danno si deve provare un rapporto causale con la *condicio sine qua non*, mediante la “legge generale di copertura”, che è estremamente difficile da rinvenire se i termini sono così vaghi, tanto è vero che Federico Stella era a favore per i *mass disasters* di una depenalizzazione o di una utilizzazione dell'illecito civile, perché posseggono uno *standard* probatorio di minor livello rispetto a quello penale.

3a- È ora di passare all'altra fattispecie che interessa particolarmente approfondire, cioè il *disastro ambientale*. Qui c'è una clausola di riserva, “fuori dai casi previsti dall'art. 434 c.p.”. L'art. 434 è il famoso “disastro innominato”, previsto dal codice penale ma interpretato dalla Corte costituzionale<sup>24</sup>, che, si badi, non l'ha solo interpretato, ma ha operato una sentenza “additiva”, cioè

<sup>23</sup> PEDRAZZI, voce *Economia pubblica, industria e commercio (delitti contro la)*, in *Enc.dir.*, XIV, Milano, 1965, 278 ss..

<sup>24</sup> C. cost., 1° agosto 2008, 237 in *Giur. cost.*, 2008, 359 ss.; in argomento MIRIELLO, *Disastro ambientale*, in CADOPPI, CANESTRARI, MANNA, PAPA (dir. da), *op. cit.*, 1028 ss. e, quivi, 1030 ss..



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

l'ha riscritto totalmente, perché il codice penale parla di disastro innominato e quindi non lo nomina, non lo descrive, e ci ha pensato la Corte costituzionale, come reato di pericolo.

Qui, invece, la norma, cioè il novellato 452 *quater*, insiste sul reato di danno “*Chiunque abusivamente cagiona un disastro ambientale è punito con la reclusione da 5 a 15 anni*”. Andiamo quindi su pene molto elevate. Sussiste, però, per la disposizione, una norma definitoria: costituisce disastro ambientale alternativamente: 1) *l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema; probatio diabolica!* 2) *L'alterazione di un equilibrio di un ecosistema: la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali.*

Di chi però non è dato sapere, dovrebbe essere della famosa autorità amministrativa, quella dell'“abusivamente”, la quale dovrebbe concedere il provvedimento eccezionale, perché si possa eliminare, seppure con estrema difficoltà, l'alterazione di un equilibrio di un ecosistema.

Ulteriore quesito: quando è che l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema risulti particolarmente onerosa?

Cosa significa “particolarmente onerosa”? Qui la norma risulta di estrema vaghezza, né aiuta la Cassazione, perché non se ne è mai occupata, almeno allo stato, in quanto non è pervenuto ancora alla Terza penale della Suprema Corte alcun caso di disastro ambientale. Dobbiamo però ricordare che la norma penale, come sosteneva addirittura ai primi dell'Ottocento il grande Cesare Beccaria, deve risultare “chiara”, giacché altrimenti si provoca un conflitto con il principio di stretta legalità, perché non è riconoscibile<sup>25</sup> dalla generalità dei consociati e, quindi, non consente “libere scelte di azione.



4. *La nuova disciplina ha impostato correttamente i rapporti tra tutela dell'ambiente, da un lato, e incolumità pubblica (452-quater n. 3) e integrità fisica (art. 452-ter c.p.), dall'altro?*

**M. CATENACCI:** Anche qui credo di aver già risposto, in particolare nell'incipit della risposta alla domanda n. 2. Il giudizio, tendenzialmente positivo, è ovviamente riferito al dispori dei beni giuridici e non alle tecniche di tutela (delitti ad evento pericoloso, aggravati dall'evento) su cui non posso qui che riproporre un atteggiamento più problematico.

---

<sup>25</sup> In argomento, da ultimo, POMANTI, *La riconoscibilità della norma penale. Tra conformità al tipo e prevedibilità*, Napoli, 2019.



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

**P. FIMIANI:** Tali rapporti non sono chiari nel testo consegnato dal legislatore del 2015. Per quanto riguarda il rapporto con l'art. 452-bis, già abbiamo avuto modo di rilevare (sia consentito rinviare al NOSTRO, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, 91) che trattasi di circostanza aggravante e non di fattispecie autonoma di reato.

A tale conclusione si perviene considerando che l'art. 452-*undecies* c.p. non inserisce la disposizione tra quelle che consentono la confisca, a differenza del comma 1, e l'art. 1, comma 8, della legge n. 68/2015, nell'estendere il novero dei reati presupposto indica il reato di inquinamento ambientale, ma non quello in esame; soluzioni, queste, incongrue ove si ritenesse che trattasi di reato autonomo, in quanto verrebbe escluso un reato più grave, rispetto a quello di cui all'art. 452-*bisc*.p., sia dalla applicabilità della confisca, che dal sistema di responsabilità “231”.

Per quanto riguarda il rapporto con l'art. 452-*quaterc*.p., alla mancata previsione di un reato specifico per la morte o lesioni come conseguenza del delitto di disastro ambientale, può ovviarsi con l'applicazione della norma di carattere generale di cui all'art. 586 c.p., evidentemente solo nel caso di condotta dolosa, come previsto da tale norma.

Altro vuoto normativo è quello di inquinamento o disastro ambientale commessi a titolo di colpa, nel qual caso occorre fare riferimento agli artt. 589 e 590 c.p.

Soluzioni che però non elidono l'incongruenza di previsioni solo parziali relativamente alla morte o lesioni come conseguenza dei reati in esame.

Altra anomalia, che sembra intensione con il principio di proporzionalità, è quella della modulazione degli aumenti di pena previsti dal comma 2, in quanto lo stesso massimo di pena è previsto sia per le lesioni che per la morte di più persone.

**R. LOSENGO:** La formulazione dei reati di inquinamento e disastro ambientale lascia aperte una serie di difficoltà nella ricostruzione causale, che già hanno caratterizzato i processi istruiti in base alle norme “arcaiche” del codice penale, ovvero la difficoltà di inquadrare nella fattispecie sanzionatoria condotte diverse da accadimenti istantanei o, comunque, generatisi in un breve arco di tempo, e che – al contrario – costituiscono la manifestazione dell'esercizio, nel tempo, di insediamenti industriali.

Da qui, la contestazione di macroeventi, che faticano ad individuare il segmento di condotta effettivamente rilevante per la causazione dell'evento ed ora, in base alla nuova normativa, per il raggiungimento di “soglie” di significatività o addirittura di irreversibilità del fenomeno inquinante.

Ciò, peraltro, con ogni riflesso sulla determinazione delle responsabilità individuali riconducibili a tali segmenti di condotta causalmente efficienti.



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

Si tratta, per il vero, di questione difficilmente risolvibile a livello normativo, ma che fa intendere (anche considerato l'esito assolutorio di taluni noti processi) i margini di inadeguatezza della risposta penale – soprattutto in chiave individuale – rispetto a fenomeni il cui evento matura per “sovrapposizione” di condotte che, in sé, non sarebbero caratterizzate da illiceità o contrasto alle norme nel tempo vigenti, con particolare riguardo a fenomeni di compromissione che hanno trovato origine in epoca pregressa all'introduzione nel nostro ordinamento di disposizioni a tutela delle matrici ambientali.

**A. MANNA:** 3) *“L'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi, ovvero per il numero delle persone offese o esposte al pericolo”*. Qui però cambia il bene giuridico. Non è più il bene ambiente, bensì siamo di fronte a beni che riguardano la vita e l'integrità fisica. Che significa persone offese o esposte al pericolo? Vuol dire che si devono essere verificata lesioni? Vuol dire che ci devono essere stati morti? È evidente come la norma risulti assai generica, in quanto il termine “offesa” qui può significare morte oppure lesioni, per cui se teniamo conto della disgiuntiva “o”, vuol dire che trattasi di due fenomeni diversi, tuttavia accomunati nell'ambito di un'unica fattispecie.

Trattasi di un'ipotesi criminosa ben particolare perché sembrerebbe tutelare la pubblica incolumità, sembrerebbe quindi avere ancora a che fare con la tutela dell'ambiente, però poi si riferisce ai “beni finali” cioè alla vita e all'integrità fisica delle persone, quindi una norma anfibia, perché si mettono assieme beni strumentali e beni finali. In conclusione, allo stato la Cassazione è intervenuta solo sulla prima delle due fattispecie, per di più in fase cautelare ma non è ancora giunta ad interessarsi della seconda e ciò evidentemente non costituisce un puro caso. Si ha quindi difficoltà ad arrivare almeno ad un primo grado, o ad un secondo grado, o addirittura a un terzo grado di giudizio. La giurisprudenza della Cassazione è intervenuta solo in fase cautelare, e ciò preoccupa ancora di più, perché denota la difficoltà di concludere almeno un primo grado di giudizio.



5. *Come valutate la prassi applicativa (orientamenti giurisprudenziali, numero di procedimenti avviati)?*

**M: CATENACCI:** Male con riferimento all'interpretazione dell'avverbio ‘abusivamente’ dell'art. 452 bis, che la giurisprudenza di legittimità non ha neanche provato ad ‘affinare’ ad es. attraverso l'utilizzo di canoni interpretativi di tipo teleologico, ma che ha anzi



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

### FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

esteso alla violazione di qualsiasi norma a carattere preventivo, anche se non confacente alla materia ambientale, aggravandone così il deficit di determinatezza e ragionevolezza. Bene invece con riferimento alla precisazione del disvalore di evento dei delitti di cui al 452 bis e al 452 quater, dove (se pur con discutibile qualificazione dell'inquinamento ambientale in termini di danno e non di pericolo) ha comunque contribuito a meglio isolare i rispettivi eventi e a rendere più chiara una descrizione legislativa altrimenti un po'pasticciata.

**P. FIMIANI:** Gli orientamenti giurisprudenziali, pur nella parzialità dei casi esaminati e della prevalente riferibilità alla fase cautelare, costituiscono un primo nucleo affidabile di riferimento.

Le soluzioni di principio adottate sono condivisibili, ma la pluralità delle questioni aperte e la necessaria sperimentazione delle contestazioni nel vaglio dibattimentale, lascia l'incognita dei tempi di formazione di una “corpus” interpretativo sufficientemente stabile e completo.

Per quanto riguarda il numero dei procedimenti avviati, in Cassazione mancano statistiche ufficiali distinte per tipologia di reato ambientale.

Un accertamento sulla base dei provvedimenti adottati dalla Cassazione nei quali si fa riferimento ai reati introdotti dalla legge n. 68/2015 conduce alla individuazione di circa un centinaio di procedimenti, cui si aggiungono quelli per il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, nel 2015 previsto dall'art. 260 T.U.A. e poi trasferito nell'art. 452-*quaterdecies* c.p. dal d.lgs. n. 21/2018 (nel periodo 1 giugno 2015 – 31 maggio 2020 una ricerca per parola testuale sulle sentenze della Corte indica un numero di 46 procedimenti per tale reato).

**R. LOSENGO:** Nell'esperienza del distretto della Corte d'Appello di Milano, l'applicazione dei delitti di cui alla L. 68/2015 risulta essere estremamente ridotta, mentre sono frequenti le contestazioni per art. 452-*quaterdecies*.

**A. MANNA:** Per quanto riguarda la prassi applicativa, non possiamo non segnalare la meritoria opera della III Sezione penale della Cassazione ed in particolare del cons. Luca Ramacci, per aver, con una serie di sentenze, cercato, pur talvolta col rischio di mettersi in linea conflittuale con il principio di stretta legalità, e per buona parte di esserci anche riuscito, di fornire con il diritto vivente una interpretazione in particolare del delitto di inquinamento ambientale di cui si renda possibile e più facile l'applicazione<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Cfr. AMENDOLA, *La prima sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, su [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

Ciò, però, sinora non è stato possibile, a quanto ci consta, per l'altra fattispecie principale dei delitti ambientali, ovverosia il disastro ambientale proprio perché una fattispecie di tal fatta ancora di più affetta da gigantismo nell'evento, comporta davvero una sorta di *probatio diabolica* e, quindi, sinora non sono stati inviati alla Corte di Cassazione ricorsi presentati nemmeno in fase di indagini o cautelare, proprio perché fattispecie di tale ultima fatta esistono proprio allo scopo di non essere applicate e quindi integrano, almeno a nostro avviso, la quinta essenza del c.d. diritto penale simbolico-espressivo, le cui ragioni politico-criminali sono state in precedenza indicate.



6. *Sono auspicabili modifiche di fondo o di dettaglio nella nuova disciplina?*

**M. CATENACCI:** A mio sommo avviso, vanno decisamente migliorate le carenze segnalate ai punti (a), (b) e (c) della risposta fornita alla domanda n. 2.

**P. FIMIANI.** Per le ragioni indicate al punto 2) sembrano necessari (ma sufficienti) interventi di dettaglio sui punti problematici che sono stati evidenziati, in quanto l'impianto complessivo della legge copre, sul versante sostanziale e procedimentale, le esigenze di tutela della effettività dell'ambiente.

Come accennato, ulteriori spazi di tutela penale da coprire sono quelli della falsità in documenti rilevanti nella gestione dei rifiuti, andando oltre le previsioni dell'art. 258, comma 4, T.U.A., e della loro soppressione ed occultamento, attività di regola propedeutiche alla commissione del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti ed utilizzate per mascherare le tracce della commissione di fatti di inquinamento.

Per quanto riguarda in particolare la falsità, va ricordato che, a seguito della definitiva soppressione del Sistri con il d.l. n. 135/2018, conv. nella legge n. 12/2019, e della conseguente stabilizzazione del citato comma 4 nella versione anteriore al d.lgs. n. 205/2010, si applica la pena di cui all'articolo 483 del codice penale (falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico) nel caso di trasporto di rifiuti pericolosi con indicazione nel formulario di dati incompleti o inesatti e nei confronti di chi, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi fa uso di un certificato falso durante il trasporto.

Pertanto, la Cassazione (sentenza n. 43613/2015) ha escluso l'applicabilità dell'art. 483 c.p. nel caso di falsificazione del formulario di identificazione dei rifiuti, in quanto lo stesso “non possiede alcun



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

valore certificativo della natura e composizione del rifiuto trasportato” e costituisce un documento recante una mera attestazione del privato, che ha “natura prettamente dichiarativa”.

La natura privatistica esclude la rilevanza penale della condotta, in quanto il d.lgs. n. 7/2016 ha abrogato il delitto di cui all'articolo 485 c.p. (falsità in scrittura privata).

D'altra parte, il citato articolo 258, comma 4, T.U.A. fa riferimento solo al certificato di analisi di rifiuti, per cui sarebbe problematica la sua applicazione estensiva ai falsi aventi ad oggetto materiali diversi, quali le acque di scarico, o le emissioni in atmosfera (si dovrebbe applicare il reato di cui all'art. 481 c.p., essendo il certificato di regola formato da un professionista abilitato, come tale esercente un servizio di pubblica necessità).

Vi è poi un fondamentale relativo alla gestione dei rifiuti, quale il registro di carico e scarico, per il quale è prevista dall'art. 258, cit., comma 1, solo una sanzione amministrativa per il caso di omessa tenuta, ovvero tenuta in modo incompleto, mentre per l'ipotesi di falsità esiste un solo precedente (Cass. n. 10753/2004) per il quale “inserire “false indicazioni”, che non hanno quindi alcuna corrispondenza nella realtà, nei registri di carico e scarico integra il reato di cui all'art. 484 c.p.

Non sembra infine praticabile una rivisitazione di fondo della struttura delle due principali fattispecie incriminatrici, quelle di inquinamento ambientale (art. 452-*bis*) e disastro ambientale (art. 452-*quater*) quali reati di evento, che all'indomani della legge n. 68 autorevole dottrina (CATENACCI, *I delitti contro l'ambiente fra aspettative e realtà*, in *Dir. Pen. e Processo*, 2015, IX, 1069) aveva criticato richiamando “*il trend internazionale*” che individua il “*punto di equilibrio fra la ratio materiae, che secondo alcuni imporrebbe l'adozione di schemi di incriminazione propri del diritto penale del rischio o addirittura incentrati sulla tutela di mere funzioni amministrative, ed il rispetto del principio di offensività del reato, che come noto non tollera invece in alcun modo schemi di incriminazione fondati su rigide presunzioni di pericolosità o addirittura sulla tutela di mere funzioni amministrative (...) nella figura dei reati (non ad evento ma) a condotta pericolosa*” in quanto essi “*rimangono, direttamente o indirettamente, ancorati ad una valutazione di offensività del fatto storico, ma esimono il giudice dalla ricerca, il più delle volte assai problematica, di un collegamento fra la condotta ed uno specifico accadimento offensivo*”.

Considerazioni, queste, condivisibili sotto il profilo teorico, ma rispetto alle quali occorre prendere atto della chiara scelta del legislatore, sperimentando fino in fondo, sul campo e nel vaglio dibattimentale, la praticabilità dell'impianto complessivo della legge n. 68.

**R. LOSENGO:** Gli spunti ora esposti delineano numerosi spunti di miglioramento e “manutenzione” dell'assetto normativo, i principali dei quali possono essere così riassunti:

- esigenza di coordinamento tra disciplina sanzionatoria individuale e delle persone giuridiche, in particolare con una specifica disposizione di applicazione a quest'ultime delle misure premiali previste dalla L. 68/2015 (ma anche, e di converso, una più efficace estensione degli obblighi di ripristino);



## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

### FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

- specificazione in chiave di tassatività delle fattispecie di inquinamento e disastro ambientale, individuando precisi indici scientifici di riferimento;
- limitazione del perimetro applicativo dell'art. 51, comma 3 bis c.p.p. alle sole fattispecie connesse ad attività di criminalità organizzata;
- uniformazione del sistema delle confische e previsione della loro applicazione in via prioritaria alle persone giuridiche;
- revisione dei reati presupposto della responsabilità ex D.Lgs. 231/2001, escludendo le ipotesi contravvenzionali (ad eccezione, eventualmente, della discarica abusiva) ed inserendo l'art. 452-*terdecies*;
- estensione a tutte le contravvenzioni (fermo restando i presupposti fattuali di applicabilità) della procedura estintiva della Parte VI bis..

**A. MANNA:** Per quanto riguarda il fatto se siano auspicabili modifiche di fondo o di dettaglio nella nuova disciplina, come si potrà constatare di qui ad un momento, appaiono al più possibili, anche se finora non si sono verificate, solo modifiche appartenenti a tale ultima categoria. Da ciò alcuni ultimi rilievi: un primo è quello relativo non tanto al ravvedimento operoso, quanto al *ripristino dello stato dei luoghi*, perché l'art. 452-*decies*, comma 2, c.p. prevede il ripristino nelle seguenti modalità.

Come ravvedimento operoso si stabilisce una diminuzione di pena da un terzo alla metà, cioè solo una circostanza attenuante, ma se ciò non avviene prima del dibattimento, dopo diventa *obbligatorio*. Ci siamo sempre chiesti, che se il ripristino dello stato dei luoghi avviene prima del dibattimento, per di più con un congruo lasso di tempo per dare la possibilità all'imprenditore di ripristinare lo stato di luoghi, perché si prevede, dato il costo notevole, solo un'attenuante? Non ha, infatti, senso continuare, a nostro avviso, un processo penale, se sussiste la reintegrazione del bene giuridico offeso.

Avevamo proposto infatti un progetto di legge, nell'ambito della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, con una Commissione composta da magistrati, avvocati e professori universitari, quando era a capo della Procura il dott. Giuseppe Pignatone, che faceva diventare il ripristino, più correttamente, una causa di non punibilità<sup>27</sup>.

6a- L'ultimo profilo è quello della responsabilità da reato dell'ente sotto un duplice profilo. Il legislatore ha letteralmente “dimenticato” proprio due reati, come reati-presupposto della responsabilità da reato dell'ente, cioè *l'impedimento del controllo e l'omessa bonifica*.

---

<sup>27</sup> Ciò nell'ottica, già magistralmente indicata, a suo tempo da PADOVANI, *La soave inquisizione. Osservazioni e rilievi a proposito delle nuove ipotesi di ravvedimento*, in RIDPP, 1981, 534 ss..





## LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

Appare infatti del tutto irragionevole che i tipici reati d'impresa, cioè l'impedimento del controllo e l'omessa bonifica non rientrino tra i reati-presupposto, per cui siamo di fronte ad un possibile contrasto con il principio di uguaglianza-ragionevolezza<sup>28</sup>.

Bisogna poi chiedersi la ragione per cui per i reati ambientali-presupposto da responsabilità da reato dell'ente sono previste solo sanzioni pecuniarie e non anche le sanzioni interdittive.

Noi infatti nella Commissione di cui abbiamo trattato nell'ambito della 231 avevamo addirittura previsto la chiusura dello stabilimento, che poi non si è inserito nella 231 proprio perché mancavano i delitti ambientali ma ora che sono stati inseriti residua il quesito di questa irragionevole disparità di trattamento

Soprattutto se il reato, come affermava Franco Bricola<sup>29</sup>, è “espressione di una politica d'impresa” bisognava prevedere anche sanzioni interdittive, pure perché il pagamento soltanto di sanzioni pecuniarie può far sì che il reato possa essere “portato a conseguenze ulteriori”.

Se, infatti, si riflette su casi così gravi come quello di Porto Marghera, come l'inquinamento dell'Eni di Manfredonia e soprattutto quello dell'ILVA di Taranto, ci si può facilmente rendere conto di come il legislatore abbia perso una notevole ed importante occasione per introdurre delitti che potessero avere una più facile e plausibile applicazione a livello penalistico. È questo un ulteriore esempio, dispiace dirlo, di diritto penale “simbolico-espressivo”, su cui a questo punto, è ovvio soltanto che la giurisprudenza possa, a livello correttivo, cercarne qualche possibilità di applicazione. Anche se ciò può porsi in linea di conflitto con la legalità penale, ciò costituisce il prezzo da pagare con un legislatore invero così sciatto.

Il problema però è molto più complesso perché abbiamo l'impressione che la sciatteria non costituisca una mera “distrazione”, bensì sia intenzionale, e da ciò il pessimismo nei confronti di possibili modifiche di fondo, giacché nel conflitto tra il bene ambiente e quello relativo alle esigenze della produzione industriale, soprattutto in un periodo di populismo imperante, prevarranno sempre le seconde – tant'è che gli USA e la Cina non hanno firmato i protocolli in materia di ambiente di Kyoto – salvo lasciare ma solo di nuovo a livello “simbolico-espressivo”, il palco dell'ONU ad una coraggiosa ragazza svedese che continua ad ammonire circa i mega disastri ambientali che renderà la più giovane generazione, quella cui appartiene la Thunberg<sup>30</sup>, l'ultima che vedrà ancora in condizioni quasi accettabili il pianeta Terra. Si ha tuttavia l'impressione che non solo per la classe industriale, ma anche per i governi che reggono non solo l'Europa, ma le principali potenze mondiali, il bene ambiente, inteso come bene strumentale, e quindi anche i beni finali relativi alla vita ed alla salute dei cittadini, abbiano un valore in definitiva meno rilevante,

---

<sup>28</sup> Sulla responsabilità da reato degli enti con riguardo ai delitti ambientali, cfr., in analogia direzione, di GIUSEPPE, *Responsabilità da reato ambientale alla luce della nuova legge n. 68/2015*, in CADOPPI-CANESTRARI-MANNA-PAPA (dir. da), *Diritto penale dell'economia*, 2<sup>a</sup>, Milano, 2019, II, 3579 ss. e, spec., 3594 ss.; dello stesso v. anche ID, *Luci ed ombre della L. 68/2015 in materia ambientale*, in MANNA (a cura di), *Corso di diritto penale dell'impresa*, 2<sup>a</sup>, Milano, 2018, 1015 ss..

<sup>29</sup> BRICOLA, *Il costo del principio “societas delinquere non potest” nell'attuale dimensione del fenomeno societario*, in *RIDPP*, 1970, 651 ss..

<sup>30</sup> G. THUNBERG, S. THUNBERG, B. e M. ERMANN, *La nostra casa è in fiamme – La nostra battaglia contro il cambiamento climatico*, Roma, 2019, sec. 89 ss. (1<sup>a</sup> ed. 2018).



LEXAMBIENTE

Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente

Fasc. n. 2/2020

FOCUS

“La legge sugli ecoreati 5 anni dopo: un primo bilancio”

nella sostanza, rispetto alle esigenze della produzione industriale. Ciò ancor di più in epoca di economia globalizzata e di populismo politico, almeno in diverse nazioni imperante, e nonostante le “avvertenze” che il pianeta Terra sta continuando ad inviare con lo scioglimento dei ghiacci, l’aumento del livello delle acque dei mari e dei fiumi, i conseguenti rischi per la flora e per la fauna, come dimostra il “deserto” dell’Amazzonia ed infine anche la pandemia del Coronavirus. Quest’ultima non solo, tempo addietro, ha fatto affermare a Bill Gates che ormai le guerre saranno in futuro batteriologiche ma dovrebbero, tutti questi fenomeni, indurre i governanti dei più importanti paesi del mondo ad avvertirei in maniera molto più attenta il pericolo imminente sul pianeta perché purtroppo non c’è rimasto molto tempo da perdere, come di nuovo ci ha insegnato la giovane Thunberg, che non deve essere affatto sottovalutata per quel che afferma a causa della sua giovane età.