



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

MASTER IN DIRITTO DELL'AMBIENTE E GESTIONE DEL TERRITORIO

Veronica Sicari

DISCARICHE IN GESTIONE POST-OPERATIVA E  
DELITTI DI DISASTRO AMBIENTALE.  
UN CASO CONCRETO.

PROJECT WORK

TUTOR DIDATTICO

Chiar.ma Prof.ssa Marisa Meli

ANNO ACCADEMICO 2018-2019

## Sommario:

<i>1. La gestione dei rifiuti e il conferimento in discarica: principi ispiratori e normativa di riferimento.</i>	3
<i>2. Un esempio virtuoso di gestione di rifiuti: la discarica di C.da Timpazzo a Gela (CL).</i>	7
<i>3. La tutela penale dell'ambiente: il disastro ambientale.</i>	14
<i>4. L'art. 452 quater cod. pen. e le sue problematiche applicative. Un caso concreto.</i>	26
<i>5. Conclusioni.</i>	33
<b>Bibliografia</b>	35

## **1. La gestione dei rifiuti e il conferimento in discarica: principi ispiratori e normativa di riferimento.**

La prima normativa comunitaria in materia di gestione dei rifiuti è contenuta nella direttiva 91/156/CE; da allora e sino ad oggi diversi sono stati gli atti normativi di matrice sovranazionale, e nazionale di recepimento, che hanno avuto lo scopo di regolare le singole fasi di smaltimento dei rifiuti.

A livello nazionale, la prima normativa in materia è costituita dal Decreto Ronchi (d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22) in seguito interamente recepito dal d.lgs. 152/2006, il cd. Testo Unico dell’Ambiente.

Attualmente vigente, il Testo Unico dell’Ambiente è un tentativo di razionalizzazione delle diverse norme emanate dal legislatore. Per ciò che rileva la materia dei rifiuti, assume centralità la Parte IV del Decreto in parola, rubricata “*Norme in materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinanti*”, recentemente novellato ad opera del d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, che recepisce la direttiva 2008/98/UE.

In tale *corpus* normativo sono dettati i principi ispiratori, di matrice spiccatamente europea, che devono sottendere le diverse fasi della gestione dei rifiuti.

In particolare, all’art. 179, vengono introdotto i cd. **criteri di priorità nella gestione dei rifiuti**, che costituiscono un vero e proprio ordine gerarchico delle singole modalità di gestione.

Al secondo comma della norma si legge, infatti, che “*la gerarchia stabilisce, in generale, un ordine di priorità di ciò che costituisce la migliore opzione ambientale*”.

Tra tali opzioni, lo **smaltimento** viene indicato quale *extrema ratio* e criterio residuale rispetto alle diverse attività di riutilizzo, riciclaggio e recupero.

Ed infatti, il successivo art. 182 espressamente relega al rango di residualità la modalità di gestione in parola, e ne limita l’operatività esclusivamente con riferimento ai rifiuti non utilizzati, riciclati o recuperati, *previa verifica, da parte della competente autorità, della impossibilità tecnica ed economica di esperire le operazioni di recupero*, specificando, al secondo comma, la necessità che i *rifiuti da avviare allo smaltimento finale devono essere il più possibile ridotti sia in massa che in volume*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sul conferimento in discarica inteso quale criterio residuale, da ultimo TAR Puglia (BA) Sez.II n. 342 del 4 marzo 2019, secondo cui “*La disciplina dei rifiuti risulta regolamentata in ambito comunitario (art. 191 T.F.U.E.), le cui politiche hanno per obiettivo la realizzazione di una c.d. società del riciclaggio. Il conferimento in discarica dei rifiuti costituisce l’ultima opzione prevista per il trattamento dei rifiuti. È dunque la scelta ultima e residuale, ossia di extrema ratio*”.

L'attività di smaltimento avviene attraverso il conferimento in discarica o con l'incenerimento.

Con riguardo al conferimento in discarica, il comma 5 dell'art. 182 d.lgs. 152/2006 fa espresso rinvio alle norme previste dal **d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36**.

Quest'ultimo costituisce attuazione della direttiva 1991/31/CE e detta la disciplina di dettaglio che concerne l'attività delle discariche, scandendone le singole fasi di gestione, prevedendo una serie di meccanismi procedurali finalizzati a ridurre il rischio di compromissione ambientale nonché i rischi per la salute umana.

Ai sensi della lettera g), comma 1 dell'art. 2 del citato decreto, la discarica è *“un'area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo [...] nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno”*.

La finalità perseguita dalla normativa, ovvero sia la salvaguardia dal rischio di ripercussioni negative sulle matrici ambientali (acqua, suolo, atmosfera e ambiente globale) e sulla salute umana rimane principio ispiratore di ogni fase concernente la vita di una discarica.

Ed invero, la normativa del d.lgs. 36/2003, a differenza della normativa pregressa<sup>2</sup>, suddivide l'esistenza di una discarica in varie fasi, tutte scandite da complessi procedimenti amministrativi, nei quali sono coinvolti non soltanto i responsabili dell'impianto, ma altresì altri soggetti pubblici, ai quali spetta l'onere di verificare il corretto espletamento dell'attività di smaltimento rifiuti, attraverso la concessione di autorizzazioni, previa una lunga serie di controlli.

Tali controlli, invero effettuati non solo per conto delle autorità amministrative competenti, ma altresì dai gestori dello stesso impianto, vengono ripetuti periodicamente al fine di verificare che la discarica agisca con il minor o nessuno impatto possibile sulle matrici ambientali del territorio sul quale la stessa sorge o su quello limitrofo.

Ed infatti, nell'ipotesi in cui dovessero verificarsi sversamenti prodromici ad una compromissione anche di una sola matrice ambientale, sarebbe necessario attivare immediatamente la procedura di messa in sicurezza e bonifica espressamente prevista dal Codice dell'Ambiente (art. 239 ss. d.lgs. n. 152/2006).

Le fasi fisiologiche che scandiscono la vita di una discarica possono essere considerate tre.

La prima concerne la presentazione della domanda di autorizzazione alla costruzione ed esercizio della discarica. Tale domanda, a norma dell'art. 8 d.lgs. 36/2003, deve contenere:

- a) l'identità del richiedente e del gestore, se soggetti diversi;

---

<sup>2</sup> Ci si riferisce all'ormai abrogato D.P.R. 915/82.

- b) la descrizione dei tipi e quantitativi totali di rifiuti da depositare;
- c) la capacità totale della discarica;
- d) la descrizione del sito, ivi comprese le sue caratteristiche idrogeologiche, geologiche e geotecniche;
- e) i metodi previsti per la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento;
- f) la descrizione delle caratteristiche dell'impianto, il suo funzionamento e i mezzi tecnici prescelti;
- g) il piano di gestione operativa della discarica;
- h) il piano di gestione post-operativa della discarica, corredato altresì dai programmi di sorveglianza e controllo successivi alla chiusura;
- i) il piano di sorveglianza e controllo, contenente le misure da adottare per prevenire i rischi di incidenti causati dalla gestione e per limitarne le conseguenze, sia in fase operativa, che in quella post-operativa;
- j) il piano di ripristino ambientale del sito a chiusura della discarica;
- k) il piano finanziario che preveda che la copertura dei costi della realizzazione dell'impianto, della garanzia finanziaria e i costi stimati di chiusura e della fase post-operativa siano coperti dal prezzo applicato dal gestore per lo smaltimento;
- l) le informazioni concernenti la valutazione di impatto ambientale, se l'impianto sia soggetto a rilascio di VIA;
- m) le informazioni concernenti le garanzie finanziarie del richiedente.

Successivamente alla presentazione di tale domanda, e prima dell'inizio delle operazioni di smaltimento (art. 9), le autorità competenti hanno l'obbligo di verificare che la discarica soddisfi le condizioni e le prescrizioni alle quali è subordinato il rilascio dell'autorizzazione, attraverso l'esperimento di ispezioni. Il loro esito positivo costituisce condizione di efficacia dell'autorizzazione.

Ottenuta l'autorizzazione alla costruzione e gestione della discarica, si provvede alla realizzazione dell'impianto, poi successivamente sottoposto al rilascio dell'Autorizzazione integrata ambientale ai sensi delle norme previste dagli artt. 29 bis e ss. del d.lgs. 152/2006.

A questo punto, inizia la seconda fase dell'esistenza della discarica, vale a dire la fase operativa, durante la quale la discarica entra a regime e riceve i rifiuti espressamente indicati nel progetto e autorizzati.

Le **discariche cd. controllate**, ossia quelle create successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. 36/2003 e sottoposte alla propria disciplina, si distinguono in discariche per rifiuti inerti, per rifiuti non pericolosi e per rifiuti pericolosi.

Ne deriva che, a seconda del tipo di discarica autorizzata, muteranno le tipologie di rifiuti ivi conferiti.

La terza fase dell'esistenza di una discarica è costituita dalla cd. **fase post-operativa (o di post-gestione)**. Questa può perdurare anche per trent'anni, e costituisce la fase prodromica e funzionale alla definitiva chiusura della discarica.

Durante la pendenza di questa fase, troverà attuazione quanto statuito nel programma già presentato al momento della proposizione della domanda di autorizzazione alla discarica.

Come accennato, la fase di gestione post-operativa, che porta alla graduale chiusura della discarica, è anch'essa sorretta dalla finalità di protezione dell'ambiente e della salute umana. Di conseguenza, l'art. 13 d.lgs. n. 36/2003 impone innanzitutto l'applicazione delle norme dettate in materia di gestione dei rifiuti, scarichi idrici, tutela delle acque, emissioni in atmosfera, rumore, igiene e salubrità degli ambienti di lavoro, sicurezza e prevenzione incendi. Prevede altresì la sottoposizione costante del sito a manutenzione, sorveglianza e controlli, che si estendono anche alla fase di gestione successiva alla chiusura, fintantoché gli enti territoriali competenti non accertino l'assenza di rischi per le matrici ambientali e la salute umana.

Responsabile di tale fase è sempre il gestore della discarica<sup>3</sup>. Con particolare riguardo alla sorveglianza e i controlli, su questo incombe l'obbligo previsto dal comma 6 della citata norma, ossia la notifica all'autorità competente degli eventuali *significativi effetti nocivi riscontrati*, nonché quello di conformarsi alle misure correttive da questa eventualmente indicate. Ben può accadere che durante l'esistenza della discarica, e dunque anche nella fase di gestione post-operativa, vengano a verificarsi episodi di contaminazione che possono mettere a rischio innanzitutto le matrici ambientali. Si pensi, a titolo esemplificativo, a sversamenti di percolato che ben potrebbero, se non immediatamente arginati, entrare in contatto e compromettere acque di falda destinate all'uso umano.

È in tali contesti che trovano applicazione le procedure previste nei piani e nei programmi posti a corredo delle autorizzazioni, che costituiscono applicazione delle specifiche serie procedurali previste dalla legge<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Cass. Sez. III n. 54523 del 22 dicembre 2016: "*Alla luce della normativa di settore la nozione di gestore è necessariamente collegato alla articolata nozione di discarica che si collega, a sua volta, alle varie fasi fenomenologiche della stessa (conferimento, gestione, fase post operativa) sì da rimanere in capo al soggetto anche nella fase post operativa e fino al termine della gestione stessa, ovvero fino alla procedura di chiusura con la comunicazione del provvedimento di approvazione. Il "gestore" rimane tale fino al termine della vita della discarica, che coincide con il provvedimento di chiusura in seguito agli adempimenti previsti dalla legge*".

<sup>4</sup> Per quanto attiene a tali procedure, le norme prescrittive di piani e programmi sono ispirate a quanto previsto dal Codice dell'Ambiente, Parte IV, titolo V, artt. 239 ss.

## **2. Un esempio virtuoso di gestione di rifiuti: la discarica di C.da Timpazzo a Gela (CL).**

Sebbene il conferimento in discarica rappresenti, secondo l'intenzione del legislatore nazionale e dei principi di matrice europea, criterio residuale per la gestione dei rifiuti, in Sicilia la perdurante situazione di emergenzialismo ha impedito l'affermazione di una gestione dei rifiuti che fosse in linea con l'evoluzione europea e nazionale.

Tra l'altro, la Regione non ha ottemperato l'obbligo di munirsi di un Piano di programmazione per la gestione dei rifiuti, con la conseguenza che dal 2000 ad oggi, questa è avvenuta sotto l'egida di tre Piani emergenziali, che hanno previsto il conferimento in discarica come il principale mezzo di gestione. Ed invero, la scarsa impiantistica finalizzata ad operazioni di recupero e riciclaggio dei rifiuti da una parte, e l'ingente produzione di questi dall'altra, hanno reso necessario derogare alla normativa nazionale, non senza conseguenze sul piano sanzionatorio.

Infatti, proprio la mancata redazione ed attuazione di un Piano rifiuti regionale, così come previsto dall'ormai superato decreto Ronchi, ha comportato l'instaurazione di una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea nei confronti della Regione e conseguenziale congelamento dei fondi europei di programmazione 2014-2020.

Per contro, al fine di gestire la situazione di contingibilità ed urgenza, attraverso un uso smodato delle ordinanze *extra ordinem* previste dall'art. 191 d.lgs. 152/2006<sup>5</sup>, si è provveduto

---

<sup>5</sup> La norma dispone che: 1. *Ferme restando le disposizioni vigenti in materia di tutela ambientale, sanitaria e di pubblica sicurezza, con particolare riferimento alle disposizioni sul potere di ordinanza di cui all'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, istitutiva del servizio nazionale della protezione civile, qualora si verificano situazioni di eccezionale ed urgente necessità ovvero di grave e concreto pericolo per la tutela della salute pubblica e dell'ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a forme, anche speciali, di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti, nel rispetto, comunque, delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea garantendo un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente. L'ordinanza può disporre la requisizione in uso degli impianti e l'avvalimento temporaneo del personale che vi è addetto senza costituzione di rapporti di lavoro con l'ente pubblico e senza nuovi o maggiori oneri a carico di quest'ultimo. Dette ordinanze sono comunicate al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, al Ministro della salute, al Ministro delle attività produttive, al Presidente della regione e all'autorità d'ambito di cui all'articolo 201 entro tre giorni dall'emissione ed hanno efficacia per un periodo non superiore a sei mesi.*

2. *Entro centoventi giorni dall'adozione delle ordinanze di cui al comma 1, il Presidente della Giunta regionale promuove ed adotta le iniziative necessarie per garantire la raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti. In caso di inutile decorso del termine e di accertata inattività, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio diffida il Presidente della Giunta regionale a provvedere entro sessanta giorni e, in caso di protrazione dell'inerzia, può adottare in via sostitutiva tutte le iniziative necessarie ai predetti fini.*

3. *Le ordinanze di cui al comma 1 indicano le norme a cui si intende derogare e sono adottate su parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, che si esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali.*

4. *Le ordinanze di cui al comma 1 possono essere reiterate per un periodo non superiore a 18 mesi per ogni speciale forma di gestione dei rifiuti. Qualora ricorrano comprovate necessità, il Presidente della regione d'intesa con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio può adottare, dettando specifiche prescrizioni, le ordinanze di cui al comma 1 anche oltre i predetti termini.*

a derogare alla disciplina ordinaria, autorizzando il conferimento dei rifiuti in discarica, anche in assenza di adeguamento degli impianti alle nuove prescrizioni<sup>6</sup>.

In tale contesto, la gestione delle diverse discariche che operano sul territorio è stata affidata dapprima alle cd. ATO, ossia Società d'Ambito territoriale ottimale, oggi in liquidazione e sostituite – formalmente – dalle Società di Regolamentazione dei Rifiuti (SRR) istituite dalla legge regionale n. 9/2010.

Tra queste le discariche esistenti sul suolo siciliano, un esempio virtuoso di gestione è fornito dall'impianto sito in C.da Timpazzo di Gela, affidato alla Società ATO Ambiente CL2, attualmente in liquidazione. Al momento, la discarica, benché riceva ancora i rifiuti solidi urbani da ben 21 Comuni del territorio nisseno, si trova in fase di gestione post-operativa.

La Società ATO Ambiente CL2, istituita nella forma di società per azioni, è costituita dai Comuni di Butera, Delia, Gela, Mazzarino, Niscemi, Riesi, Sommatino e la Provincia Regionale di Caltanissetta.

Ottenuta l'Autorizzazione Integrata Ambientale nel 2008, l'impianto ha svolto la propria attività dapprima in costanza di detto provvedimento, e successivamente, a seguito della sua scadenza, per effetto del reiterarsi di ordinanze contingibili ed urgenti ex art. 191 d.lgs. 152/2006. Ad oggi, svolge la propria attività in forza di un nuovo provvedimento di AIA, concesso e valido fino al raggiungimento dei volumi di abbancamento autorizzati al termine dei quali la società dovrà produrre progetto definitivo di chiusura ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 36/03.

Trattandosi di discarica in fase di gestione post-operativa, al suo interno sono iniziate le attività di chiusura delle vasche che hanno già esaurito la propria capacità di abbancamento.

---

5. *Le ordinanze di cui al comma 1 che consentono il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti pericolosi sono comunicate dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio alla Commissione dell'Unione europea.*

<sup>6</sup> Le ordinanze in parola, non possedendo carattere sanzionatorio, prescindono dall'imputabilità delle cause che hanno determinato l'insorgenza della situazione di necessità ed urgenza. Le misure previste nelle predette ordinanze devono rispondere al principio di proporzionalità. Ciò si traduce nella necessità che le scelte ivi compiute determinino il minor sacrificio possibile tra gli interessi coinvolti e concorrenti. Il peso di tale sacrificio deve, quindi, essere apprezzabilmente inferiore a quello che si imporrebbe agli interessi alla cui cura è preordinato il provvedimento, nel caso in quest'ultimo non fosse adottato. Anche tali ordinanze restano soggette ai principi che sorreggono l'*agere* pubblico.





*Figura 1 Il cd. panettone, ossia una vasca che, esaurita la propria capacità di abbancamento, è stata ricoperta con materiali impermeabilizzati e successiva posa di terra da riporto, in attesa di ulteriori interventi. In particolare, in un'ottica di ripristino ambientale, verranno piantati arbusti e piante in grado di ricreare la vegetazione sul terreno.*

Tuttavia la discarica, come già detto, è ben lungi dal cessare la propria attività di conferimento. Trattandosi di impianto che, per la sua centralità, riceve RSU da un numero consistente di comuni limitrofi e dunque, dall'eventuale definitiva cessazione e chiusura potrebbe derivare grave nocimento per le matrici ambientali e la salute pubblica delle popolazioni interessate. Per tale motivo, la stessa è stata dotata di un'ulteriore vasca di abbancamento dei rifiuti, i cui lavori sono in fase di ultimazione.



*Figura 2 Esempio di vasca in coltivazione*



*Figura 3: Nuova vasca di abbancamento dei rifiuti.*

Inoltre, la discarica è stata dotata di un nuovo e tecnologicamente avanzato impianto di biostabilizzazione dei rifiuti, idoneo al trattamento di circa 500 tonnellate di prodotto al giorno. L'impianto in parola, realizzato ad opera della Regione, ultimato, è in attesa di collaudo.



*Figura 4 Particolare del nuovo impianto di biostabilizzazione dei rifiuti*



*Figura 5 Vasche di insufflaggio del nuovo impianto di biostabilizzazione dei rifiuti.*

La discarica di C.da Timpazzo costituisce esempio virtuoso di gestione dei rifiuti non soltanto per il pedissequo rispetto dei requisiti previsti dalla legge per il trattamento e il conferimento, ma altresì in quanto l'attività ivi svolta non ha, ad oggi, avuto impatti significativi sull'ambiente sul quale sorge. Ciò non significa che la discarica non abbia dovuto affrontare momenti di criticità, dovuti ad un accidentale sversamento di percolato da una delle vasche di abbancamento, inconvenienti che rientrano nell'alea della gestione di impianti del genere. Tuttavia, il tempestivo intervento degli enti pubblici e della gestione, e la corretta attuazione dei meccanismi di sicurezza previsti dalla legge per casi del genere, hanno permesso il contenimento della situazione di pericolosità, e la salvaguardia delle matrici ambientali.

Ed infatti, ad oggi, dai controlli periodici tanto interni, quanto effettuati dall'ARPA, i livelli di RSC presenti sulle matrici ambientali sono al di sotto della soglia di criticità.

Nella gestione di una discarica, infatti, il percolato prodotto dai rifiuti abbancati costituisce il maggior rischio di inquinamento per l'ambiente.

Per tale ragione, la discarica è dotata non soltanto di una serie di sistemi di controllo atti a verificare che il livello di percolato prodotto non superi mai una certa soglia, ma altresì di taluni sistemi drenanti capaci di far confluire il percolato prodotto in appositi silos. Inoltre, il nuovo impianto di biostabilizzazione prevede che il trattamento dei rifiuti avvenga attraverso l'utilizzo di tale sostanza. Oltre ai vari impianti per l'estrazione del percolato, la discarica dispone altresì di un impianto per il riutilizzo del biogas prodotto dalla fermentazione e dal trattamento dei rifiuti.



*Figura 6: Pozzetto - spia per il monitoraggio del livello di percolato.*



*Figura 7: a destra, vasche per il contenimento del percolato; a sinistra, impianto per il riutilizzo del biogas.*

Nonostante la predisposizione dei dispositivi di prevenzione previsti dalla legge, come già detto, il potenziale rischio ambientale è ineliminabile. Ed infatti, qualche tempo fa, la discarica dovette affrontare un episodio di fuoriuscita di percolato da una delle vasche di abbancamento. Ciononostante, individuato il punto critico, vennero messe in atto le misure di messa in sicurezza prima, di messa in sicurezza operativa (MISOP) poi, che nei successivi controlli effettuati dagli Enti preposti, dimostrarono la corretta gestione del momento di crisi, stante l'assenza di sostanze inquinanti sul suolo.



*Figura 8: La MISOP effettuata per scongiurare la compromissione ambientale a seguito di fuoriuscita di percolato da una delle vasche di abbancamento.*

Dunque, nonostante l'innegabile fattore di rischio ambientale insito dell'attività di abbancamento di rifiuti in discarica, l'impianto di C.da Timpazzo dimostra come una gestione rispettosa delle norme dettate dal legislatore e l'impiego di una tecnologia ispirata alle migliori pratiche disponibili, sia in grado di scongiurare o quanto meno contenere il potenziale lesivo di un'attività in sé pericolosa.

### **3. La tutela penale dell'ambiente: il disastro ambientale.**

Stante l'elevato rischio ambientale insito all'abbandonamento di rifiuti all'interno di una discarica, da quanto fin qui detto si comprende la scelta del legislatore di proceduralizzare le singole fasi di gestione, prevedendo il coinvolgimento di diversi organi preposti e il continuo interscambio di informazioni tra gestore ed Enti pubblici, subordinando qualsiasi iniziativa al conferimento di apposite autorizzazioni. Allo scopo, evidente, di prevenire qualsivoglia rischio di messa in pericolo o compromissione ambientale.

Tuttavia, la previsione di serie procedurali non è da sola sufficiente a scongiurare l'eventuale inquinamento e il conseguenziale danno alla salute pubblica. Sebbene sia possibile, attraverso l'attivazione dei meccanismi di messa in sicurezza, contenere eventuali incidenti potenzialmente dannosi per l'ambiente, non sempre gli organi preposti alla gestione degli impianti agiscono tempestivamente.

A volte, gli stessi non sono nemmeno in grado di adottare misure efficaci a scongiurare il rischio di inquinamenti particolarmente pervasivi. Con la conseguenza di arrecare, in situazioni inizialmente ed astrattamente contenibili, danneggiamenti spesso irreversibili e a volte altamente nocivi per la salute umana.

Per tale ragione, accanto a norme volte a sanzionare sul piano amministrativo l'ente gestore, il legislatore ha predisposto un complesso sistema sanzionatorio anche in ambito penale.

La tutela penale dell'ambiente, ad oggi, è assicurata da diverse ipotesi di reato contenute tanto nel T. U. Ambiente, quanto nella parte speciale del Codice Penale, così come riformata dalla **legge 22 maggio 2015, n. 68**, recante *Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*.

La normativa in parola costituisce recepimento della direttiva 2008/99/CE, nella quale il legislatore comunitario aveva imposto agli Stati membri l'introduzione di norme incriminatrici che sanzionassero lo "*scarico, l'emissione o l'immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora*" (art. 3, lett. a della direttiva).

Prima della novella del 2015, il sistema punitivo ambientale era composto dalle contravvenzioni contenute nel T. U. Ambiente, e chiamate a punire, con pene scarsamente afflittive, per lo più comportamenti posti in violazione delle prescrizioni amministrative imposte.

Per tale ragione, parte della dottrina aveva sollevato perplessità con riferimento a tale complesso sanzionatorio, sottolineandone il carattere ancillare e di mero rafforzamento di norme extrapenali, piuttosto che di tutela del bene ambiente.

Tra l'altro, l'impianto così delineato aveva sin da subito mostrato la propria inefficacia deterrente, mostrando i suoi limiti soprattutto quando chiamato a regolare episodi di inquinamento di ingente impatto lesivo.

La scelta di criminalizzare mere condotte violative delle regole procedurali, le pene eccessivamente esigue e il consequenziale termine prescrizionale breve aveva finito per vanificare qualsiasi azione di tutela del bene giuridico leso, anche in occasione di fatti di inquinamento particolarmente gravi e lesivi altresì della salute pubblica.

Per tali ragioni, l'emanazione di un complesso normativo che tutelasse in maniera diretta l'ambiente e con pene adeguate alla lesività delle condotte incriminate fu accolto con favore. Inoltre, con l'introduzione dei delitti di inquinamento e disastro ambientale nel *corpus* del Codice penale, è riconosciuto all'ambiente ruolo di bene costituzionale e meritevole di tutela, in linea con la mutata sensibilità della società civile, recepita altresì dalla stessa giurisprudenza, anche costituzionale<sup>7</sup>.

La legge n. 68/2015 si pone, dunque, quale atto finale di un lungo e travagliato dibattito, che aveva coinvolto tanto la dottrina, quanto la giurisprudenza.

Ed infatti, proprio al fine di sopperire alle lacune di tutela derivante dal complesso sanzionatorio contravvenzionale, la giurisprudenza nel corso degli anni, attraverso un'attività di vera e propria esegesi ortopedica delle norme, aveva finito per attrarre episodi di inquinamenti e disastri ambientali sotto l'egida di norme incriminatrici poste a tutela della pubblica incolumità.

Se il bene in parola è da intendersi quale proiezione collettiva dei beni della vita, salute ed integrità fisica di un numero indeterminato di persone, tali norme apparivano idonee, quanto meno astrattamente, a disciplinare fattispecie nelle quali a seguito di condotte lesive delle

---

<sup>7</sup> Nella nostra Costituzione non esiste alcuna disposizione che sancisca, in maniera espressa, la tutela dell'ambiente. Questa ha trovato introduzione, al comma 2, lett. s) dell'art. 117 Cost., a seguito della riforma al Titolo quinto avvenuta a seguito della riforma costituzionale del 2001. Tuttavia la norma si limita a stabilire la regola del riparto di competenze della tutela del bene, non anche a fornirne una definizione. È stato dunque ad opera dell'attività ermeneutica di dottrina e giurisprudenza che si è ricavata tale nozione. Il fondamento costituzionale dell'ambiente è rivenuto nel combinato disposto degli artt. 2, 9 e 32 Cost. Il primo, che espressamente tutela i diritti inviolabili dell'uomo come singolo e nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità. L'art. 9 Cost. che stabilisce che la Repubblica tuteli il paesaggio; l'art. 32 Cost., invece, tutela la salute come diritto soggettivo e interesse individuale della società, nel quale rientra la tutela al bene ambiente sub specie di ambiente salubre. Per una più ampia disamina dell'evoluzione delle teorie giuridiche sull'ambiente, Diritto dell'ambiente, a cura di B. Caravita, L. Cassetti e A. Morrone, Il mulino, 2016.

singole matrici ambientali fosse derivato un pericolo per la salute umana, in un'ottica spiccatamente antropocentrica della natura.

Aderendo alla teoria della plurioffensività di tali fattispecie incriminatrici<sup>8</sup>, la giurisprudenza aveva esteso il concetto di incolumità pubblica sino a ricomprendere il bene ambiente, la cui lesione o messa in pericolo può nuocere ad una totalità indistinta e non aprioristicamente individuata di soggetti.

Nonostante l'innegabile pregio delle motivazioni sottese alla soluzione interpretativa adottata dalla giurisprudenza, permanevano le questioni sulla sufficiente determinatezza della fattispecie e soprattutto sul momento consumativo dei reati ai fini dell'individuazione della normativa applicabile in relazione a condotte poste in essere prima del manifestarsi degli effetti.

La norma maggiormente utilizzata per la repressione i tali fenomeni criminali era l'**art. 434 cod. pen.**, posta a chiusura del microsistema dei reati contro l'incolumità pubblica, e che al primo comma punisce con la reclusione da uno a cinque anni "*chiunque, fuori dai casi preveduti agli articoli precedenti, commette un fatto diretto a cagionare il crollo di una costruzione o di una parte di essa ovvero un altro disastro [...] se dal fatto deriva pericolo per la pubblica incolumità*". Il successivo capoverso prevede un aggravamento della pena qualora il crollo o il disastro avviene.

Nota come *disastro innominato*, l'art. 434 cod. pen. ha permesso, quindi, di poter incriminare tutte quelle condotte capaci di provocare eventi, anche diversi da disastri immediatamente percepibili, di contaminazione di suolo, acqua ed aria, che comportano inquinamenti lungo tenenti, idonei a mettere in pericolo la salute umana di un numero indeterminato di persone<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Secondo parte della dottrina (tra i quali, Antolisei) le norme tutelerebbero in prima battuta l'incolumità pubblica attraverso un'anticipazione della soglia di punibilità e indirettamente, gli interessi dei singoli a questa collegati. Secondo diversa impostazione, invece, che trae le mosse dalla stessa Relazione ministeriale al Codice penale, l'incolumità pubblica andrebbe intesa in senso restrittivo: si tratterebbe di un bene collettivo, diverso dall'incolumità individuale. Da questo ne deriva l'operare delle norme anche a prescindere dalla effettiva messa in pericolo dell'incolumità individuale.

<sup>9</sup> L'esatta latitudine interpretativa del termine disastro è stata oggetto di una interessante evoluzione giurisprudenziale. L'orientamento più risalente considerava disastri esclusivamente i cd. macroeventi di inquinamento, ossia eventi eccezionalmente immani e immediatamente percepibili. Successivamente, già a partire dalla sentenza Cass., sez. IV, 17 maggio 2006, n. 4675 (caso di Porto Marghera), si delineò una diversa interpretazione della nozione di disastro, ricomprendendo in questa "*un macroevento, che comprende non soltanto gli eventi disastrosi di grande immediata evidenza (crollo, naufragio, deragliamenti ecc.) che si verificano magari in un arco di tempo ristretto, ma anche quegli eventi non immediatamente percepibili, che possono realizzarsi in un arco di tempo anche molto prolungato, che pure producano quella compromissione delle caratteristiche di sicurezza, di tutela della salute e di altri valori della persona e della collettività che consentono di affermare l'esistenza di una lesione della pubblica incolumità*". Dunque disastro è anche quell'evento che, idoneo a provocare un inquinamento lungo latente dovuto all'immissione di sostanze pericolose per la salute umana sia tuttavia privo di un forte impatto traumatico sulla realtà.

In tal senso, Cass. Pen., III, 22 gennaio 2018, n. 2401 (caso della centrale Enel di Porto Tolle), ha confermato questa prospettiva, affermando che la nozione di disastro è compatibile con condotte inquinanti reiterate nel



La dottrina, però, aveva mosso non poche perplessità all'estensione della fattispecie agli inquinamenti, evidenziando come in tali ipotesi, anche se particolarmente gravi, difettano i tratti richiesti dalla nozione codicistica di disastro, come l'impatto violento sulla realtà materiale, il macrodanneggiamento e la tendenziale contestualità della condotta e dell'evento<sup>10</sup>. Inoltre, l'impostazione adottata dalla giurisprudenza maggioritaria aveva finito per mostrare scarsa efficacia punitiva in fattispecie particolarmente complesse. Si pensi, ad esempio, al noto caso Eternit, ove la Cassazione ritenne opportuno estendere la nozione costituzionalmente data di disastro innominato ad una fattispecie di dispersione nell'aria di fibre di amianto che, sebbene altamente pericolosa per la salute pubblica, non possiede i connotati dell'evento distruttivo richiesto dalla norma. Il complesso iter processuale, che vide contrapporsi interpretazioni diverse della norma, fece sì che nonostante la gravità dei fatti oggetto del giudizio, la Cassazione concluse per l'assoluzione degli imputati per intervenuta prescrizione del reato contestato<sup>11</sup>.

Tuttavia, la tesi maggioritaria, che estendeva la nozione e disciplina del disastro innominato alle fattispecie di inquinamenti lungo latenti, aveva ottenuto l'avallo della Consulta. La Corte Costituzionale, con la sentenza 1/08/2008, n. 327, aveva affermato la struttura bifasica della fattispecie, rinvenendone due elementi: dimensionale, e offensivo.

Il disastro di cui all'art. 434 cod. pen. concerne, eventi distruttivi di proporzioni straordinarie, anche se non immani, capaci di produrre effetti dannosi atti a mettere in pericolo la vita o per l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone, non rientrando nel fatto tipico, invece, la loro effettiva verifica.

Tuttavia, pur rigettando la questione di incostituzionalità per indeterminatezza della fattispecie, la Consulta aveva, in quell'occasione, auspicato un intervento legislativo, che prevedendo una fattispecie autonoma per i fatti lesivi dell'ambiente, avrebbe permesso di superare le incertezze interpretative in materia<sup>12</sup>.

---

tempo, realizzate nell'ambito di un processo produttivo, qualora assuma connotati di gravità tale da generare un pericolo concreto per la salute umana.

<sup>10</sup> In tal senso, Bell e Valsecchi, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2/2015.

<sup>11</sup> Per un'analisi dettagliata della questione concernente il caso Eternit si rimanda a S. Zirulia, *Eternit, il disastro è prescritto. Le motivazioni della Cassazione*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 24/02/2015.

<sup>12</sup> In particolare, la Corte Costituzionale auspica che “*talune delle fattispecie attualmente ricondotte, con soluzioni interpretative non sempre scevre da profili problematici, al paradigma punitivo del disastro innominato – e tra esse, segnatamente, l'ipotesi del cosiddetto disastro ambientale, che viene in discussione nei giudizi a quibus – formino oggetto di autonoma considerazione da parte del legislatore penale, anche nell'ottica dell'accresciuta attenzione alla tutela ambientale ed a quella dell'integrità fisica e della salute, nella cornice di più specifiche figure criminose*”.

Dunque la legge 68/2015, recependo gli indirizzi giurisprudenziali sviluppatisi nel corso degli anni, ed in ossequio a quanto sancito a livello europeo e auspicato dalla stessa Corte Costituzionale, irrompe nel panorama legislativo nazionale, apportando importanti novità<sup>13</sup>.

Innanzitutto, superando la visione antropocentrica dell'ambiente, il legislatore del 2015 accoglie una visione ecocentrica, prevedendo fattispecie poste a tutela dell'ambiente in quanto tale e non soltanto come funzionale alla salvaguardia della salute umana, introducendo un nuovo titolo al Codice Penale espressamente dedicato ai cd. ecoreati.

La novella introduce, dunque, nuove fattispecie incriminatrici, tra le quali rilevano l'inquinamento ambientale (**art. 452 bis**, aggravato ai sensi dell'articolo successivo quando dall'inquinamento siano derivate morti o lesioni) e il disastro ambientale (**art. 452 quater**), entrambi punibili anche a titolo di colpa (art. 452 *quinqüies*)<sup>14</sup>.

Entrambe le ipotesi di reato costituiscono fattispecie di evento a forma libera, punibili sia a titolo doloso che colposo, secondo la linea tracciata dal legislatore europeo<sup>15</sup>.

Nella specie, abbandonando il modello contravvenzionale, il legislatore introduce delitti di evento a forma libera, commissibili tanto in forma attiva che omissiva, che cagionino taluno degli eventi alternativi indicati nelle norme. Prevedendo un trattamento sanzionatorio elevato, considerato adeguato all'importanza del bene oggetto di tutela, è stato, dunque, possibile superare i limiti prescrizionali che erano sorti con riguardo alle fattispecie contravvenzionali. Le due norme in parola si pongono, tra loro, in un'ottica di progressione criminosa: con l'inquinamento ambientale sono puniti i fatti di compromissione o deterioramento,

---

<sup>13</sup> Di notevole rilievo è poi l'intervento sul sistema sanzionatorio previsto dal Testo Unico Ambiente, al quale viene aggiunta una nuova parte sesta-bis, contenente la "*disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale*". La novella introduce – per le contravvenzioni – una particolare ipotesi di estinzione del reato quando vengano correttamente eseguite le prescrizioni impartite dagli organi competenti: la nuova parte del testo unico disciplina i presupposti sostanziali e processuali dell'istituto, prendendo in larga misura a modello la disciplina relativa all'estinzione delle contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro contenuta agli artt. 20 e ss. del d.lgs. 281/2008.

<sup>14</sup> Le altre fattispecie sono: il traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 432 *sexies*), l'impedimento del controllo (art. 452 *septies*), nonché l'omessa bonifica (art. 452 *terdecies*). La novella del 2015 introduce, altresì, la circostanza aggravante prevista al nuovo art. 452 *octies*, relativa ai reati associativi di cui agli artt. 416 e 416 bis, e la cd. aggravante ambientale, art. 452 *novies*, a carattere comune, applicabile quando un fatto previsto come reato è commesso allo scopo di eseguire uno o più tra i delitti previsti nel titolo.

Accanto a tali norme, vengono altresì previste una disposizione premiale, l'art. 452 *decies*, che prevede talune ipotesi di ravvedimento operoso; l'art. 452 *undecies*, che disciplina l'ipotesi di confisca obbligatoria e per equivalente; ed infine l'art. 452 *duodecies*, che prevede la misura riparatoria del ripristino dei luoghi, applicabile a tutte le ipotesi di condanna o patteggiamento. Al di fuori del nuovo titolo, e tuttavia collegate alla disciplina dei nuovi reati, sono le norme che per essi prevedono: il raddoppio dei termini di prescrizione (con la modifica apportata all'art. 157 co. 6 c.p.); l'applicabilità della pena accessoria che comporta l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione (modifica all'art. 32 quater c.p.); l'applicabilità della disciplina in materia di responsabilità da reato degli enti (modifica dell'art. 25 *undecies* del d.lgs. 231/2001).

<sup>15</sup> La direttiva del 2008, infatti, oltre ad indicare le condotte causative di fatti di inquinamento, richiedeva espressamente ai legislatori dei singoli Stati membri, di introdurre sanzioni penali *efficaci, proporzionate e dissuasive*.

significativi e misurabili, delle singole matrici ambientali o di un ecosistema. Con il successivo delitto di disastro ambientale, invece, vengono sanzionate alterazioni irreversibili dell'ecosistema o compromissioni che per la loro rilevanza, siano in grado di causare offesa alla pubblica incolumità.

Nel delitto di inquinamento ambientale, la compromissione ambientale può essere intesa alla stregua di un danneggiamento, significativo e misurabile, del bene ambiente; al contrario, nel disastro ambientale la compromissione deve essere considerata irreversibile, e dunque precludere il ripristino dello *status quo ante*, dunque in un climax di crescente gravità dell'evento di reato.

In particolare, l'art. 452 quater cod. pen. punisce con la pena della reclusione da cinque a quindici anni chiunque, *“fuori dai casi previsti dall'articolo 434, abusivamente”* cagioni un disastro ambientale.

Il legislatore fornisce una descrizione del disastro in parola, prevedendone due ipotesi distinte. Innanzitutto, il cd. **disastro proprio** che può, a sua volta, alternativamente manifestarsi come: 1) l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema; 2) l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali.

Al successivo numero 3), viene invece previsto il cd. **disastro improprio**, che si verifica nei casi in cui si arrechi *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*.

Al secondo comma la norma prevede l'aggravante ad effetto comune, che trova applicazione *quando il disastro è 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*.

Secondo taluni tra i primi commentatori della norma<sup>16</sup>, la fattispecie possiede l'innegabile plauso di aver introdotto nell'ordinamento giuridico una norma che tipizzasse condotte di disastro ambientale, superando dunque le estensioni a tali accadimenti dell'art. 434 cod. pen. fino a quel momento invalse.

Tuttavia, il lessico utilizzato dal legislatore per tipizzare la fattispecie ha posto sin da subito perplessità circa la sua corrispondenza con i principi costituzionali in materia penale, primo tra tutti quello di tassatività – determinatezza.

---

<sup>16</sup> Masera, *Nuovi delitti contro l'ambiente, Voce per il “Libro dell'anno del diritto Treccani 2016”*, in *Diritto penale contemporaneo*, 17/12/2015.

Oggetto materiale di entrambe le ipotesi previste è rappresentato dall'equilibrio di un ecosistema, e non anche dal danneggiamento delle singole matrici ambientali.

Dunque, aderendo alla predetta impostazione ecocentrica, la norma si propone di tutelare l'ambiente anche a prescindere dalla messa in pericolo della salute umana.

Pur tuttavia, l'utilizzo del termine *ecosistema* pone non pochi problemi interpretativi.

Nella novella del 2015 manca una qualsivoglia descrizione di tale elemento, con la conseguenza di dover recuperarne la definizione rivolgendosi ad altre branche del sapere. Invero, tale operazione ermeneutica appare tutt'altro che semplice.

Secondo taluni<sup>17</sup>, la norma rinvierebbe alla nozione di ecosistema contenuta nell'all. 1 del d.p.c.m. 27 dicembre 1988, recante norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale. In tale testo, gli ecosistemi sono definiti quali *i complessi di componenti e fattori fisici, chimici e biologici tra loro interagenti ed interdipendenti, che formano un sistema unitario ed identificabile* (quali un lago, un bosco, un fiume, il mare).

Secondo altri, per ecosistema dovrebbe invece intendersi *“l'insieme degli organismi viventi (comunità), dell'ambiente fisico circostante (habitat) e delle reazioni biotiche e chimico-fisiche all'interno di uno spazio definito della biosfera”*<sup>18</sup>.

Come detto, la norma prevede tre distinti eventi di disastro ambientale.

Nelle prime due ipotesi, a rilevare penalmente è un'alterazione irreversibile: che abbia prodotto effetti stabili (criterio dell'irreversibilità del primo evento) o che determini una particolare difficoltà nel ripristino dello stato dei luoghi (criterio della particolare onerosità degli effetti dannosi del secondo evento).

Dunque, l'irreversibilità in parola non va intesa in senso naturalistico, come effettiva ed assoluta impossibilità di autorigenerazione dell'ecosistema: piuttosto, come è stato sottolineato da taluno<sup>19</sup>, il disastro dovrà esser considerato irrimediabile anche qualora occorra, *“per una sua eventuale reversibilità, il decorso di un ciclo temporale talmente ampio, in natura, da non poter essere rapportabile alle categorie dell'agire umano”*.

Per quanto attiene il terzo evento, invece, il legislatore omette un esplicito richiamo alla compromissione ambientale, indicando quale disastro ambientale *l'offesa alla pubblica*

---

<sup>17</sup> Bell e Valsecchi, cit.

<sup>18</sup> Molino, *Novità legislative: legge n. 68 del 22 maggio 2015, recante “Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente, relazione dell'Ufficio del massimario della Corte di Cassazione, 29 maggio 2015*, in *Diritto penale contemporaneo*, 4/2015.

<sup>19</sup> M. Riccardi, *I “disastri ambientali”: la Cassazione al crocevia tra clausola di salvaguardia, fenomeno successorio e concorso apparente di norme*, *Diritto Penale Contemporaneo* 10/2018.

*incolumità*. Secondo taluni<sup>20</sup>, l'evento descritto altro non sarebbe che il cd. *disastro sanitario*, concetto elaborato nella sentenza resa dalla Corte di Appello di Torino nel noto caso Eternit. La locuzione offesa alla pubblica incolumità rappresenta un *novum* nel diritto penale.

Il termine offesa può evocare tanto il danno quanto il pericolo ad un bene giuridico. Tuttavia, nei delitti a tutela della incolumità pubblica, ciò che viene penalmente sanzionata è la messa in pericolo del bene giuridico, non anche il suo effettivo danneggiamento.

Dunque, dovrebbe dedursi che in tale ipotesi il legislatore abbia inteso riferirsi alla messa in pericolo del bene incolumità pubblica.

Così ragionando, quindi, la terza ipotesi di disastro ambientale, prevedendo una fattispecie di pericolo e non di danno, e in ragione dell'assenza, tra l'altro, dell'indicazione di un evento in senso naturalistico, si discosti dalle precedenti.

Secondo parte della dottrina, però, l'evento di compromissione sarebbe implicito nella disposizione, pena l'irragionevolezza della fattispecie<sup>21</sup>. Ne consegue, secondo tale impostazione, che il terzo evento di disastro ambientale consista in un'alterazione dell'ecosistema meno grave rispetto alle precedenti, ma penalmente rilevante in quanto idonea a causare un'offesa (*rectius*, messa in pericolo) della pubblica incolumità<sup>22</sup>.

Oltre alle perplessità interpretative predette, la norma contiene altri aspetti controversi.

Nella formulazione originaria della norma, le condotte rilevanti a titolo di disastro ambientale avrebbero dovuto violare “*disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, specificamente poste a tutela dell'ambiente e la cui inosservanza costituisce di per sé illecito amministrativo o penale*”.

Tale locuzione iniziale è stata sostituita con l'introduzione dell'avverbio *abusivamente*, per un diverso ordine di ragioni.

Il richiamo esplicito a condotte violative di norme ambientali già rilevanti quali illeciti amministrativi o penali avrebbe finito per restringere l'ambito applicativo del nuovo delitto, lasciando impuniti eventuali fatti di disastro derivanti dalla violazione di norme poste a presidio di interessi giuridici diversi dal bene ambiente, ma a questo strettamente connessi. Inoltre, il richiamo avrebbe posto non pochi problemi di compatibilità tra l'art. 452 *quater* cod. pen. e i preesistenti illeciti amministrativi, con eventuale applicazione dell'art. 9 della l. 24 novembre 1981, n. 689<sup>23</sup>. Tuttavia, pur avendo scongiurato i rischi predetti, la scelta del

---

<sup>20</sup> Valsecchi – Bell, cit.

<sup>21</sup> Masera, cit.

<sup>22</sup> L. Ramacci, Il “disastro ambientale” nella giurisprudenza di legittimità, in *Amb. & svil.*, 8-9/2012.

<sup>23</sup> La norma in parola sancisce il cd. principio di specialità. In particolare, al primo comma prevede che qualora *uno stesso fatto sia punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione*

termine – volutamente generico – pone altri ed ulteriori perplessità. Ed infatti, ci si è chiesti se considerare come abusiva soltanto la condotta posta in essere in assenza di qualsiasi autorizzazione, con la conseguenza di lasciare al di fuori dell'ambito del penalmente rilevante, condotte autorizzate ma tuttavia idonee a causare disastri ambientali. Si pensi, inoltre, all'eventualità di condotte sorrette da un provvedimento amministrativo reso però in violazione di legge o frutto di accordi corruttivi.

Tale termine, già utilizzato nella diversa fattispecie di traffico illecito di rifiuti prevista dall'art. 260 d.lgs. n. 152/2006 aveva già posto i medesimi problemi interpretativi. In particolare, diverse erano state le soluzioni adottate dalla giurisprudenza. Talune di senso restrittivo<sup>24</sup>, che avevano considerato come abusive non soltanto le ipotesi di mancanza di autorizzazione o di attività clandestina, ma anche quelle nelle quali l'autorizzazione legalmente data fosse scaduta o illegittima. Altre pronunce, avevano invece esteso il significato della nozione sino a ricomprendere i casi di gestione dei rifiuti svolta sotto l'egida di un'autorizzazione non commisurata alla tipologia dell'attività richiesta<sup>25</sup> o quando la gestione svolta in concreto violi sistematicamente le prescrizioni dell'atto amministrativo al punto da non poterla più ricondurre all'attività autorizzata<sup>26</sup>.

Tra l'altro, proprio in ragione della genericità del termine utilizzato, la Cassazione ha già avuto modo di precisare che possano essere considerate abusive le condotte che violino discipline che, quantunque non emanate a diretta tutela ambientale, a questa possono essere considerate prodromiche. Ulteriore elemento di perplessità è infine costituito dalla clausola di riserva che apre il primo comma della disposizione, e che ne prevede l'applicazione *fuori dai casi previsti dall'art. 434*.

La clausola in parola, se interpretata alla lettera, porterebbe ad escludere l'applicazione del nuovo reato tutte le volte in cui sia possibile sussumere la fattispecie astratta nell'ambito applicativo del disastro innominato.

Ed invero, le clausole di riserva (o di sussidiarietà espressa) perseguono lo scopo di risolvere conflitti tra norme incriminatrici, sì da escludere che un fatto possa essere ricondotto a due diverse fattispecie in quanto possiederebbe, apparentemente, gli elementi costitutivi di entrambe. In sostanza, tali clausole servono ad escludere il cd. concorso apparente di norme,

---

*amministrativa, ovvero da una pluralità di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative, si applica la disposizione speciale.*

<sup>24</sup> In tal senso, Cass. Pen., III sez., 21 ottobre 2010, n. 40945

<sup>25</sup> Cass. Pen., 11/10/2006, n. 40330.

<sup>26</sup> Cass. Pen., III sez., 20/12/2012, n. 19018

che ricorre ogniqualvolta più norme appaiano, *prima facie*, disciplinare il medesimo fatto, ma una sola è applicabile al caso concreto<sup>27</sup>.

Seguendo, quindi, un'interpretazione letterale della norma, se ne dovrebbe dedurre la sussidiarietà della nuova fattispecie incriminatrice rispetto al previgente reato di cui all'art. 434 cod. pen., con la conseguenza di considerare la prima quale ipotesi residuale rispetto all'altra.

In realtà, così ragionando, si giungerebbe a risvolti applicativi non in linea con la ratio e lo scopo sottesi all'introduzione degli ecoreati in generale, e al disastro ambientale in particolare. Ed invero, si finirebbe per applicare in via principale la fattispecie incriminatrice più mite del disastro innominato a fatti di reato caratterizzati da una maggiore lesività del bene giuridico protetto, e sono in via residuale, a ipotesi dotate di minor disvalore penale, la più grave norma del disastro ambientale. Infatti, secondo l'elaborazione giurisprudenziale ormai consolidata, la norma di cui all'art. 434 cod. pen. può trovare applicazione a disastri ambientali solo se la compromissione ambientale sia in grado di causare la messa in pericolo della pubblica incolumità.

Al contrario, la nozione di disastro ambientale prevista dai primi due eventi di cui all'art. 452 *quater* cod. pen. contemplano quale elemento tipico esclusivamente la compromissione ambientale. Dunque a fattispecie plurioffensive (lesive di ambiente ed incolumità pubblica), si applicherebbe il trattamento sanzionatorio più mite dell'art. 434 cod. pen. (che prevede, per le ipotesi dolose, la pena della reclusione da tre a dodici anni, e da 1 a cinque anni per quelle colpose). Al contrario, a fattispecie monoffensive si applicherebbe un trattamento sanzionatorio di maggior rigore (la reclusione da cinque a quindici anni in caso di disastro ambientale doloso, da 1 anno e otto mesi a dodici anni per quello colposo).

Tra l'altro, l'ipotesi di cui al numero 3) dell'art. 452 *quater* cod. pen. troverebbe applicazione solo nei casi di esclusivo pericolo per la pubblica incolumità che non sia derivante da un danno all'ambiente<sup>28</sup>.

In verità, leggendo i lavori preparatori della legge, si comprende la *ratio legis* sottesa alla controversa clausola in parola. Questa, infatti, è stata inserita allo scopo di “*garantire le sorti dei processi già avviati con l'accusa di disastro innominato ex art. 434 cod. pen.*”.

---

<sup>27</sup> Il concorso apparente di norme si pone in alternativa rispetto al concorso di reati. In quest'ultimo caso, infatti, alla pluralità di fattispecie incriminatrici applicabili corrisponde la pluralità di reati posti in essere, anche se con un'unica azione od omissione, come nel caso del concorso formale di reati. Su una più ampia disamina del fenomeno del concorso apparente di reati e sulle regole e criteri elaborati per distinguerlo dal concorso effettivo di reati, si veda R. Garofoli, *Manuale di diritto penale, parte generale*, Nel diritto editore, 2012.

<sup>28</sup> In tal senso, Valesecchi – Bell, che ritengono, per tali considerazioni, la norma lesiva del principio costituzionale di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

Scopo del legislatore era dunque quello di evitare che procedimenti penali in corso potessero esser vanificati invocando un fenomeno successorio di *abolitio criminis* ex art. 2 cod. pen.

Invero, sebbene sussistano dei profili di interferenza tra le due fattispecie, la soluzione adottata in sede legislativa appare quanto meno discutibile.

Ed infatti, tra i primi commentatori della norma, non è mancato chi ha definito tale clausola “*curiosa fino al paradosso*”, in quanto vorrebbe disciplinare il fenomeno successorio tra norme attraverso un elemento deputato a risolvere un fenomeno differente, ossia il concorso apparente tra norme<sup>29</sup>.

Proprio con riguardo a tale profilo, tuttavia, in ben due occasioni, la Suprema Corte di Cassazione ha avuto modo di escludere che tra le norme di cui agli artt. 434 e 452 *quater* cod. pen. possano porsi problemi di successioni di leggi nel tempo.

La Corte di legittimità ha tassativamente escluso che il rapporto tra le norme sia riconducibile al secondo comma dell’art. 2 cod. pen.

Nella sentenza resa dalla Prima sezione il 17/05/2017, n. 58023, gli ermellini hanno modo di specificare che “*alla luce della presenza della clausola di riserva, il tema dei rapporti tra fattispecie sia stato risolto in radice dal Legislatore escludendo interferenze tra le incriminazioni o problemi di successione in senso stretto*”. Con particolare riferimento alla clausola di riserva, la Corte ha specificato che: “*L’esatta delimitazione della portata operativa della clausola in questione non è certo di semplice definizione in ogni suo aspetto. Tuttavia, sembra chiaro che essa non instilli dubbi, almeno sul piano della successione temporale tra norme, avendo chiarito secondo la voluntas legis che non si sia inteso abdicare alla tutela penale in materia di ambiente (specie in relazione ai giudizi in corso) e non si siano sottratte affatto all’intervento penale le condotte di disastro che la giurisprudenza aveva già enucleato in quelle caratteristiche di tipicità strutturale, rilevanti ai fini dell’incriminazione di cui all’art. 434 c.p.. Non si tratta, pertanto, di una ipotesi c.d. nuova incriminazione, d’un fatto prima non previsto dalla legge come reato, poiché il disastro ambientale, sia pur nel paradigma c.d. innominato era già direttamente punito dall’art. 434 c.p. in funzione della tutela apprestata costituzionalmente al bene giuridico-materiale di presidio superprimario. Si è, piuttosto, al cospetto di un trattamento penale modificativo, in cui il fatto lesivo permane nel suo nucleo essenziale e centrale di disvalore - che il legislatore ha rinnovato - e che risulta descritto, in maggiore aderenza al principio di tassatività, attraverso l’aggiunta di elementi ulteriori, con funzione e connotati specializzanti. Si tratta di elementi che non immutano,*

---

<sup>29</sup> T. Padovani, Legge sugli ecoreati, un impianto inefficace che non aiuta l’ambiente, in Guida dir., 32/2015.



*tuttavia, la portata offensiva della condotta e la lesione che la caratterizza nella sua dimensione ontologica e che, piuttosto, operano sul piano della tecnica normativa descrittiva dell'incriminazione e dei criteri da seguire nella strutturazione della fattispecie, in funzione della delimitazione del suo contenuto di tipicità”.*

In altra pronuncia (Cass. Pen., III sez., 3/07/2018), i giudici ribadiscono che *“il delitto di disastro ambientale ha, quale oggetto di tutela, la integrità dell’ambiente e in ciò si distingue, peraltro, dal disastro innominato di cui all’art. 434 cod. pen., menzionato nella clausola di riserva, posto a tutela della pubblica incolumità, peraltro come norma di chiusura rispetto alle altre figure tipiche disciplinate dagli articoli che lo precedono. Nei delitti contro l’incolumità pubblica, poi, si fa esclusivo riferimento ad eventi tali da porre in pericolo la vita e l’integrità fisica delle persone ed il danno alle cose viene preso in considerazione solo nel caso in cui sia tale da produrre quelle conseguenze, tanto che la scelta del termine “incolumità”, come ricorda la relazione ministeriale al progetto del codice penale, non è affatto causale, mentre il disastro ambientale può verificarsi anche senza danno o pericolo per le persone, evenienza che viene chiaramente presa in considerazione quale estensione degli effetti dell’alterazione dell’ecosistema”.*

Per quanto attiene alla terza ipotesi di disastro ambientale di cui all’art. 452 quater cod. pen., la Cassazione precisa che *“si tratta, tra le tre ipotesi di disastro ambientale, di quella di meno agevole lettura e l’unica in astratto collegabile all’art. 434 cod. pen., rispetto al quale si pone in rapporto di sostanziale specificità. La fattispecie descritta nell’art. 452 quater al n. 3 si pone, di fatto, a chiusura del sistema di condotte punibili e riguarda qualsiasi comportamento che, ancorché non produttivo degli specifici effetti descritti nei numeri precedenti – poiché, altrimenti, come rilevato da più parti in dottrina, una simile previsione sarebbe superflua – determini un’offesa alla pubblica incolumità di particolare rilevanza per l’estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi, ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo”.*

Aderendo a tale impostazione, dunque, la Cassazione, afferma l’autonomia anche di questa ipotesi delittuosa rispetto alla previsione del disastro innominato.

#### 4. L'art. 452 *quater* cod. pen. e le sue problematiche applicative. Un caso concreto.

Come emerge dalla disamina appena compiuta della nuova fattispecie di disastro ambientale, la vaghezza della formulazione e l'impiego di formule legislative imprecise rendono la fattispecie di complessa applicazione.

Sebbene, *prima facie*, i due citati arresti della giurisprudenza di legittimità sembrerebbero aver spiegato i rapporti intercorrenti tra gli artt. 434 e 452 *quater* cod. pen., ribadendo quanto espresso dal legislatore nella relazione alla legge n. 68/2015, in realtà sul punto sussistono ancora pareri contrastanti. Infatti, parte della dottrina contesta la chiarezza espositiva della Suprema Corte sul punto, in quanto, sebbene escluda un' *abolitio criminis* ed un vero e proprio fenomeno successorio tra le norme, ad un certo punto, tuttavia, evoca tra queste la sussistenza di un rapporto di specialità<sup>30</sup>.

L'assenza di un indirizzo interpretativo consolidato in materia di disastro ambientale sta comportando, nella prassi applicativa, diverse incertezze.

Un caso concreto di particolare interesse è attualmente sottoposto al vaglio della Corte di Appello di Caltanissetta. Il procedimento in parola trae le mosse da una presunta non corretta gestione della discarica di rifiuti solidi urbani sita nel territorio di Caltanissetta, in fase di gestione post-operativa.

Oggetto del giudizio è la fuoriuscita di percolato dalla discarica che avrebbe causato, già a partire dal 2002, una grave situazione di compromissione ambientale del suolo circostante, nonché delle acque di un torrente che scorre nei pressi della zona interessata. Già all'epoca dei fatti contestati, la discarica si trovava in fase post-operativa, e la sua gestione è stata affidata tanto al comune di Caltanissetta quanto ad una società di ambito territoriale.

Imputati del procedimento sono, allo stato, tutti soggetti che, nel corso degli anni, hanno ricoperto incarichi di natura gestionale o anche soltanto tecnica nell'ente gestore della

---

<sup>30</sup> Sul punto, M. Riccardi in I "disastri ambientali": la Cassazione al crocevia tra clausola di salvaguardia, fenomeno successorio e concorso apparente di norme, *Diritto Penale Contemporaneo* 10/2018 scrive: "*Tuttavia, al netto della sorprendente reiterazione dell'affermazione circa la presunta ratio di tutela dei processi pendenti – rispetto a cui, francamente, non si comprende l'atteggiamento della Corte, se di condivisione o di mera "presa d'atto" dell'intentio legis – la pronuncia tradisce le attese proprio "sul più bello", nel momento in cui, muovendo il passo logicamente successivo, sarebbe stato auspicabile un chiarimento circa la soluzione ermeneutica da seguire in relazione a fatti commessi già sotto la vigenza della l. 22 maggio 2015, n. 68, potenzialmente sussumibili sotto la nuova incriminazione dell'articolo 452-quater c.p. Anzi, è proprio l'adesione alla criticata tesi "di salvaguardia" che, una volta "messi in sicurezza" all'ombra del disastro innominato i fatti commessi ante 2015 di cui al processo, in ragione dell'esclusione del fenomeno successorio, non ha imposto al giudicante un più incisivo scrutinio sulle reali relazioni strutturali tra le due norme in concorso. Così, icasticamente, il giudice di legittimità conclude che «le condotte oggetto di esame si debbano, appunto, esaminare in relazione alla precedente disposizione escludendosi, in ragione del tempus commissi delicti e del quadro legislativo di riferimento, oltre che dell'assenza di un intervento normativo proteso a introdurre un effetto di abrogazione espressa o implicita, [...] che norma regolatrice della fattispecie debba essere appunto l'art. 434 c.p.».*"

discarica, nonché i sindaci in carica a partire dal 2002 che, secondo la tesi accusatoria, avrebbero concorso tra loro, con le loro azioni od omissioni, alla compromissione ambientale. Le varie condotte attive ed omissive, secondo il capo di imputazione, avrebbero comportato, dunque, una situazione di disastro ambientale, a nulla rilevando, secondo tale impostazione, che taluni di questi soggetti abbiano ricoperto ruoli amministrativi o meramente tecnici in epoche successive al primo sversamento di percolato. E a prescindere, giova sottolinearlo, che gli stessi avessero o meno un effettivo potere di intervento, dunque decisionale, sulle scelte di gestione della situazione patologica esistente. Secondo quanto desumibile dal capo di imputazione, le condotte di tutti gli imputati costituirebbero antecedente causale dell'evento, e dunque risulterebbero punibili.

L'elemento di interesse del procedimento in parola è costituito dalla diatriba sorta in riferimento all'individuazione del *tempus commissi delicti* dei reati contestati, dall'individuazione del quale deriva non soltanto l'esatta qualificazione giuridica delle singole condotte, ma altresì il momento a partire dal quale considerare il *dies a quo* della prescrizione. Le contestazioni al vaglio dei giudici concernono diverse ipotesi delittuose, finanche il delitto di disastro ambientale contestato ex art. 452 *quater* cod. pen., nella sua forma attiva e omissiva, e per il quale tuttavia è stata già emanata sentenza di non luogo a procedere all'esito dell'udienza preliminare, nei confronti della quale la procura ha proposto impugnazione. A parere del giudice, infatti, trattandosi di fattispecie entrata in vigore nel 2015 non sarebbe rilevante per i fatti per cui è processo, pena la violazione del principio di irretroattività (art. 25 Cost. e art. 2 cod. pen.).

Per contro, il pubblico ministero, resosi conto dell'errore di inquadramento giuridico della fattispecie, e della l'impossibilità di contestare agli imputati la nuova fattispecie delittuosa in ragione della sua entrata in vigore in un momento successivo ai fatti per cui è processo, aveva, prima della conclusione dell'udienza preliminare, invocato l'esercizio del potere di riqualificazione giuridica del fatto che l'art. 521 c.p.p. riconosce al giudice. Secondo il pubblico ministero, infatti, la fattispecie concreta, pur non potendo rilevare ai sensi dell'art. 452 *quater* cod. pen., ben avrebbe potuto esser contestata facendo ricorso agli artt. 635 (danneggiamento) e 434 cod. pen.

Pur tuttavia, disponendo il non luogo a procedere, il giudice ha ritenuto che l'eventuale riqualificazione giuridica del fatto sottoposto al proprio giudizio avrebbe, nel caso di specie, esorbitato i propri poteri, spettando invece al pubblico ministero la scelta della contestazione da muovere.

Scelta che, effettuata nei termini in cui è avvenuta, e dunque invocando l'art. 452 *quater* cod. pen., non può che comportare una declaratoria di non luogo a procedere secondo i principi che regolano la successione di leggi nel tempo.

Nella sentenza in parola, quindi, non viene accolta l'impostazione che afferma la sussumibilità dei fatti indifferentemente nelle fattispecie di cui agli artt. 635 o 434 cod. pen. invece che l'art. 452 *quater* cod. pen., negando che tra loro sussista un rapporto di continuità normativa.

A parere del decidente, l'art. 635 cod. pen. non potrebbe trovare applicazione, non soltanto perché, tenendo conto del momento consumativo del reato, questo risulterebbe allo stato prescritto, ma anche e soprattutto perché questo non si pone in rapporto di continuità con la nuova norma, con la quale non condivide né il bene giuridico protetto, né le modalità della sua aggressione. Le norme, di fatto, costituiscono ipotesi delittuose tra loro autonome ed indipendenti. Lo *ius variandi* ex art. 521 c.p.p. non è nemmeno esercitabile riqualificando la condotta sotto l'egida dell'art. 434 cod. pen. Ed infatti, secondo la tesi espressa dalla recente giurisprudenza di legittimità, le due norme si pongono in rapporto di specialità, stante non soltanto la diversa condotta incriminatrice prevista dalle fattispecie, ma altresì in ragione del diverso bene giuridico dalle queste tutelato.

Inoltre, il giudice individua il *tempus commissi delicti*, per ciascuno degli imputati nel momento di cessazione della carica ricoperta. Affermare la penale responsabilità di condotte poste in essere da altri soggetti per il solo fatto di aver ricoperto, per un determinato lasso di tempo, una posizione di garanzia, significherebbe tradire e ledere il principio di personalità della responsabilità penale. Lo sversamento di percolato è iniziato nel 2002, ed è allora che il reato di danneggiamento, o di disastro, si è consumato. Entrambe le fattispecie appartengono al novero dei reati istantanei con effetti (eventualmente) permanenti. In alcun modo soggetti subentrati in un arco temporale diverso rispetto a quello in cui la condotta si è consumata possono essere considerati penalmente responsabili. Coloro i quali rivestivano una posizione di garanzia e dunque godevano di poteri di intervento e protezione del bene, non possono in alcun modo esser considerati responsabili stante l'intervenuta prescrizione dei reati.

La sentenza in parola è stata oggetto di impugnazione, contestando l'impostazione espressa dal giudice dell'udienza preliminare, e ritenendo configurabile un rapporto di continuità normativa tra l'art. 452 *quater* cod. pen. e le norme richiamate, dal primo non abrogate.

Nel gravame proposto, viene altresì contestato l'inquadramento dogmatico delle fattispecie, dal quale deriva l'esatta individuazione del *tempus commissi delicti* e l'eventuale decorso del termine di prescrizione.

Secondo la tesi accusatoria, i reati avrebbero natura permanente. Non essendo state realizzate opere idonee a contenere ed interrompere lo sversamento di percolato, il reato non sarebbe ancora giunto a consumazione e dunque non sarebbe possibile affermarne l'intervenuta prescrizione.

Inoltre, sempre a parere dell'impugnante, il corretto *dies a quo* di decorrenza del termine di prescrizione per ciascuno degli imputati non potrebbe, né dovrebbe farsi coincidere con la cessazione della carica ricoperta.

Trattandosi di reati permanenti, a rilevare in tal senso sarebbe la sussistenza attuale della compromissione della matrice ambientale, in ragione della quale non assumerebbe alcuna rilevanza la cessazione della posizione di garanzia ricoperta dai responsabili. Di fatto, la responsabilità in ordine ai fatti di reato perdurerebbe. La condotta, commissiva od omissiva, di ciascuno degli imputati costituirebbe antecedente causale dell'evento, a nulla rilevando il sopravvenire di soggetti diversi nella posizione di garanzia di fatto violata. Ed infatti, secondo l'interpretazione sostenuta, nessuno degli imputati può invocare il principio di affidamento, in quanto il proprio contegno ha integrato una frazione della condotta tipica.

Sebbene la questione sia ancora sottoposta al vaglio della Corte di Appello di Caltanissetta, è possibile svolgere talune considerazioni concernenti le questioni di diritto richiamate.

Innanzitutto, doverosa appare una precisazione con riferimento all'individuazione del *tempus commissi delicti* nel caso di reati omissivi.

A tenore del capoverso dell'art. 40 cod. pen. “*non impedire un evento che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo*”. Una condotta omissiva in tanto potrà assumere penale rilevanza solo se in capo all'agente sia configurabile un obbligo giuridicamente rilevante di impedire l'evento.

È tale un obbligo che derivi da una fonte legislativa, da un contratto o da una precedente azione pericolosa. Il soggetto deve, quindi, rivestire una posizione di garanzia tale da conferire a questi un potere di signoria sui fattori che determinano l'evento da scongiurare. Dalla posizione di garanzia devono derivare poteri di protezione del bene giuridico e di controllo, tali da delineare un obbligo giuridico di attivarsi in capo al garante. In assenza di tali presupposti, non aver impedito un dato evento lesivo non assume rilevanza per il diritto penale.

Nel caso di specie, secondo la tesi accusatoria, tutti gli imputati, sebbene abbiano rivestito incarichi all'interno dell'ente gestore in periodi di tempo diversi tra loro, sono da considerarsi corresponsabili anche a livello omissivo per i fatti di inquinamento. Secondo tale impostazione, il venir meno della carica non è da solo sufficiente a cristallizzare il *tempus*

*commissi delicti* per ciascuno di essi. In sostanza, il susseguirsi di soggetti diversi nella medesima posizione di garanzia non farebbe venir meno la responsabilità per il precedente garante.

In realtà, tale argomentazione, così come sviluppata, lede il principio di personalità della responsabilità penale sancito dall'art. 27 Cost.

In tal modo, si finirebbe per addebitare al garante anche eventi che verificati dopo la cessazione della propria carica, e ai connessi poteri di controllo e dominio dell'azione, in aperto contrasto con i principi che regolano la responsabilità penale del nostro ordinamento<sup>31</sup>.

Il *tempus commissi delicti*, e dunque il *dies a quo* per il calcolo della prescrizione, corrisponde con la cessazione, per ciascuno degli imputati, della propria posizione di garanzia, ossia al lasso temporale nel quale le loro condotte, omissive o commissive, potevano assumere efficacia causale nella produzione dell'evento.

Per quanto attiene, invece, al rapporto tra l'art. 452 *quater* cod. pen. e le fattispecie di danneggiamento e disastro innominato sicuramente da rigettare è l'affermazione di un rapporto di continuità. E ciò sulla base dei principi elaborati in materia di rapporto tra le fattispecie incriminatrici.

La continuità può essere configurabile solo tra norme che contengano i medesimi elementi costitutivi, tali da giustificare l'applicazione del quarto comma dell'art. 2 cod. pen. e non anche la diversa disciplina in materia di nuova incriminazione, disciplinata dal principio di irretroattività a fatti pregressi.

Affermare che l'art. 452 *quater* cod. pen. non abbia abrogato i delitti di danneggiamento aggravato e disastro ex art. 434 cod. pen., non equivale ad affermarne la continuità.

Ma anche a voler ragionare diversamente, le fattispecie non sono invocabili nel caso concreto. Ed invero, il delitto di danneggiamento ha natura di reato istantaneo con effetti eventualmente permanenti. Lo stesso viene a consumazione nel momento in cui il bene oggetto della condotta subisce la compromissione. La stessa giurisprudenza di legittimità ha avuto modo di precisare

---

<sup>31</sup> Né può provenirsi ad esiti diversi invocando la categoria di condotta frazionata. Come correttamente affermato nella sentenza di non luogo a procedere, la qualificazione dogmatica in parola ricomprende fattispecie nelle quali le singole frazioni di azioni vengono poste in essere dalla medesima persona, sebbene in contesti temporali differenti. In tal modo, è possibile considerare il reato consumato al momento del compimento dell'ultima delle azioni tipiche.

Nel caso di specie, invece, il pubblico ministero richiama la categoria di condotta frazionata, e la conseguente posticipazione del *dies a quo* della prescrizione, per indicare il caso in cui più soggetti agiscono, tra l'altro in contesti temporali tra loro differenti, ponendo in essere frazioni della condotta tipica.

Concordemente alle conclusioni della sentenza di non luogo a procedere, tale ricostruzione potrebbe rilevare in punto di indagine sul nesso di causalità, non anche per affermare la penale responsabilità degli imputati. Invocare il concetto di condotta frazionata per determinare l'ultrattività della posizione di garanzia ricoperta dai singoli imputati si traduce in una violazione dei principi che regolano la responsabilità penale.

come “nei reati istantanei ad effetti permanenti non si ha il protrarsi dell'offesa dovuta alla persistente condotta del soggetto agente, ma ciò che perdura nel tempo sono le sole conseguenze dannose del reato. E poiché quasi tutti i reati possono avere conseguenze più o meno irreparabili in relazione non solo alla loro intima struttura (si pensi all'omicidio) ma anche alle imponderabili variabili dei singoli casi concreti (si pensi all'evasione, al danneggiamento), in realtà quella dei reati ad effetti permanenti neppure può considerarsi categoria dotata di autonoma rilevanza, se non, forse, ai fini di precisarne la distinzione rispetto ai reati permanenti, abituali o a consumazione prolungata. Sicché, ai fini del decorso del termine della prescrizione, nei reati a consumazione protratta per definizione normativa, quali sono i reati permanenti in cui la fattispecie è caratterizzata dal fatto che «la durata dell'offesa è espressa da una contestuale duratura condotta colpevole dell'agente», o i reati necessariamente abituali; e può, in concreto, venire in rilievo nei reati eventualmente abituali e nei reati cosiddetti istantanei realizzati mediante una condotta prolungata, o frazionata, non richiesta dalla fattispecie astratta pur non essendo con essa incompatibile. Ma non esplica alcuna funzione ai fini della individuazione del momento consumativo, e quindi anche del *dies a quo* della prescrizione, in riferimento agli effetti prolungati o permanenti dei reati istantanei o a condotta comunque esaurita” (Cassazione penale, sez. IV, 24/10/2018, n.48548).

Dunque, che gli effetti di quel danneggiamento risalente persistano, non può costituire circostanza idonea a dilatare nel tempo e spostare in avanti il *dies a quo* del calcolo della prescrizione.

Anche per quanto concerne la continuità normativa tra la fattispecie di disastro innominato e quella di disastro ambientale la tesi dell'appellante non appare condivisibile.

La sussistenza di un rapporto di continuità tra le due fattispecie viene fatto derivare dalla presenza della clausola di garanzia dell'art. 452 *quater* cod. pen. Se l'art. 434 cod. pen. non ha subito alcuna abrogazione ad opera della novella, di conseguenza ben può trovare applicazione per punire condotte precedenti alla sua entrata in vigore. Tuttavia, tale impostazione appare fallace, se solo si tengono in considerazione le suesposte sentenze rese dalla Corte di Cassazione sul punto.

Sulla scorta di tali considerazioni, quindi, il giudice non avrebbe potuto in alcun modo riqualificare giuridicamente ciò che di fatto costituisce fatto diverso.

Tra l'altro, anche a voler considerare configurabile al caso di specie la fattispecie di cui all'art. 434 cod. pen., questa dovrebbe comunque considerarsi prescritta.

Ed invero, tale asserzione trova la sua giustificazione, ancora una volta, nella natura giuridica del reato, oggetto di ampio dibattito giurisprudenziale.

Si fa riferimento, in particolare, alla sentenza resa dalla Prima sezione penale della Suprema Corte, 19 novembre 2014, n. 7941, nel noto caso Eternit.

In quella circostanza, la Cassazione ebbe a specificare che il delitto di disastro innominato costituisce esempio di reato istantaneo ad effetti permanenti.

Ed invero, l'evento tipizzato dalla fattispecie incriminatrice è costituito dal disastro, inteso quale evento lesivo di vaste proporzioni, astrattamente idoneo a porre in pericolo la pubblica incolumità. Se l'evento della fattispecie è il disastro, ne deriva che il reato in parola si consuma nel momento in cui questo si verifica. Per contro, la consumazione del reato non può esser fatta coincidere con il momento in cui vengono poste in essere le opere di bonifica invocando, a sostegno di tale tesi, la nozione di perdurante e permanente situazione di inquinamento ambientale, che tramuterebbe il reato in permanente. In tal modo, si finirebbe per modificarne la struttura.

Si aggiungerebbe quale elemento costitutivo della fattispecie un evento perdurante, in grado di protrarre la fase consumativa, a prescindere dalla sussistenza o meno di condotte attive od omissive degli imputati che la sorreggano. Inoltre, considerare il momento consumativo coincidente all'avvenuta bonifica finirebbe per introdurre nella fattispecie una condotta bifasica non prevista. Nel fatto tipico, infatti, accanto alla descrizione della condotta tipica, dovrebbe essere previsto l'ulteriore obbligo per il reo di far cessare la situazione giuridica prodotta, con un evidente *vulnus* del principio di tassatività e tipicità delle norme penali.

Da ciò ne deriva che, anche a voler qualificare il caso di specie come attratto nell'orbita dell'art. 434 cod. pen., lo stesso non potrebbe che essere considerato prescritto.



## 5. Conclusioni.

Nonostante le difficoltà applicative della nuova ipotesi delittuosa, emerse anche dall'analisi del caso concreto attualmente pendente dinnanzi alla Corte di Appello di Caltanissetta, è sicuramente possibile formulare un giudizio complessivamente positivo sulla riforma attuata dalla legge del 2015.

Sebbene non esista, al momento, una consolidata prassi giurisprudenziale sulle norme di nuovo conio, stante il breve lasso di tempo dalla loro emanazione, appare doveroso riconoscere il giusto plauso alle ragioni sottese alla riforma. Ed infatti, al di là dell'introduzione di ipotesi delittuose specificatamente volte alla punizione – con pene severe – di fatti dotati di un elevato disvalore sociale, il legislatore ha posto altresì disposizioni capaci di imporre al reo il ripristino della condizione dei luoghi, uniformando la disciplina penale a quella civilistica in materia di danno ambientale<sup>32</sup>.

Aderendo alle indicazioni del legislatore comunitario, infatti, sono state introdotte disposizioni che tendono a valorizzare la riparazione del bene danneggiato. Si pensi, a titolo esemplificativo, alle norme che prevedono il ripristino dello stato dei luoghi, tanto come misura premiale per il reo (art. 452 *decies* cod. pen.), quanto come pena accessoria in caso di condanna (art. 452 *duodecies* cod. pen.). Il ripristino dello stato dei luoghi è anche la finalità perseguita dall'art. 452 *undecies* cod. pen., laddove il legislatore introduce la confisca obbligatoria delle cose che costituiscono prodotto o profitto del reato, o che servirono a commetterlo (anche nella forma per equivalente) destinandoli alla PA, allo scopo di realizzare la bonifica dei siti inquinati. Tra l'altro, l'eventuale violazione dell'obbligo di bonifica imposto costituisce autonoma fattispecie di reato ad opera dell'art. 452 *terdecies* cod. pen., che va ad aggiungersi all'ipotesi prevista dall'art. 257 T. U. Amb.<sup>33</sup>. Ciò dimostra una particolare attenzione del legislatore che lungi dal perseguire la tutela del bene attraverso un riadeguamento dei limiti edittali delle sanzioni, ha scelto di valorizzare soprattutto la conservazione ed il ripristino dei luoghi danneggiati dalle condotte.

---

<sup>32</sup> La disciplina del danno ambientale era originariamente prevista dall'art. 18 della l. 349 del 1986, che prevedeva a fronte della commissione di un fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti che compromettano l'ambiente (alterandolo, danneggiandolo, o distruggendolo) un risarcimento a favore dello Stato. La successiva direttiva comunitaria 2004/35/CE, valorizzando il principio chi inquina paga, ha previsto quali sanzioni prioritarie a carico del danneggiante misure di prevenzione e ripristino ambientale, recepite poi nel T. U. Amb. (artt. 298 bis a 318 *octies*), con espressa abrogazione della pregressa disciplina.

<sup>33</sup> La norma sanziona “*chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio, se non provvede alla bonifica*”, alla luce della novella del 2015 oggi applicabile alle sole ipotesi di superamento delle CSR che non abbiano determinato un inquinamento ambientale.

Dunque, dinnanzi ad un innegabile innalzamento del livello della tutela dell'ambiente non resta che attendere il consolidarsi di una nuova prassi giurisprudenziale, al fine di poter verificare, sul piano concreto, l'efficacia o meno dei nuovi strumenti di protezione penale.

Tenendo sempre in debita considerazione l'effettivo ruolo del diritto penale nel nostro ordinamento: prevenire e punire comportamenti connotati da elevato disvalore penale, restando a carico di altri la promozione di un sentire sociale che riconosca alla salvaguardia ambientale la giusta centralità.

## BIBLIOGRAFIA

Bell e Valsecchi, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, Diritto penale contemporaneo, 2/2015;

Caravita, Cassetti e Morrone, *Diritto dell'ambiente*, Il mulino, 2016;

Garofoli, *Manuale di diritto penale, parte generale*, Nel diritto editore, 2012;

Masera, *Nuovi delitti contro l'ambiente, Voce per il "Libro dell'anno del diritto Treccani 2016"*, Diritto penale contemporaneo, 17/12/2015;

Molino, *Novità legislative: legge n. 68 del 22 maggio 2015, recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente, relazione dell'Ufficio del massimario della Corte di Cassazione, 29 maggio 2015*, Diritto penale contemporaneo, 4/2015;

Padovani, *Legge sugli ecoreati, un impianto inefficace che non aiuta l'ambiente*, Guida al diritto, 32/2015;

Ramacci, *Il "disastro ambientale" nella giurisprudenza di legittimità*, Ambiente & sviluppo, 8-9/2012;

Riccardi, *I "disastri ambientali": la Cassazione al crocevia tra clausola di salvaguardia, fenomeno successorio e concorso apparente di norme*, Diritto Penale Contemporaneo 10/2018.

Zirulia, *Eternit, il disastro è prescritto. Le motivazioni della Cassazione*, Diritto Penale Contemporaneo, 24/02/2015.