

RESPONSABILITÀ OMISSIVA DEI PUBBLICI AMMINISTRATORI E PRIORITÀ DI DESTINAZIONE DELLE RISORSE ECONOMICHE

di Andrea Marcora

CASSAZIONE PENALE, Sez. III – 7 luglio 2025 (ud. 12 giugno 2025) n. 24718

Non costituisce causa di giustificazione, né di inesigibilità della condotta, a fronte dei reati di scarico non autorizzato di acque reflue industriali e di smaltimento illecito di rifiuti speciali, di cui agli artt. 137, comma 1, e 256 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, l'impossibilità, per l'ente locale, di effettuare lavori di realizzazione di depuratori per mancanza delle necessarie risorse finanziarie, dovendo questo destinare le stesse, in via prioritaria, al soddisfacimento delle esigenze connesse alla salute dei cittadini e alla protezione delle risorse naturali.

1. Premessa: il caso oggetto della decisione

Con la sentenza in commento la Suprema Corte si è espressa in merito ad una vicenda relativa a contestazioni qualificate ai sensi degli artt. 137 comma I e 256 D.Lgs. n. 152/2006, relative a condotte di scarico di acque reflue industriali e di sversamento di rifiuti liquidi in assenza delle prescritte autorizzazioni.

Il contesto nel quale si inserisce la vicenda in oggetto manifesta una peculiarità specifica correlata alle posizioni soggettive degli imputati, in quanto le condotte illecite sopra richiamate erano state ascritte a carico del Sindaco e del Responsabile dell'area tecnico-manutenitiva del Comune in relazione alla gestione dell'impianto di depurazione territoriale.

Con i rispettivi ricorsi, gli imputati avevano inteso censurare la sentenza impugnata nella parte in cui il Tribunale aveva ritenuto sussistere in capo ai medesimi l'elemento psicologico dei reati contestati, evidenziando a tal fine che l'Ente locale avesse – al contrario - richiesto in più occasioni la concessione di finanziamenti per la realizzazione di un impianto di depurazione ed avesse nel frattempo costantemente provveduto alla manutenzione delle vasche Imhoff presenti.

Sulla base di tali elementi i ricorrenti richiedevano quindi la riforma della sentenza impugnata, dando atto della insussistenza di quella volontà cosciente e libera richiesta per la punibilità delle condotte in contestazione, che

doveva ritenersi infatti esclusa vuoi in forza della impossibilità di dare concreta esecuzione ai lavori di realizzazione dei depuratori per mancanza delle necessarie risorse finanziarie, vuoi tenuto conto del fatto che il Comune si fosse comunque sempre adoperato per la manutenzione delle vasche Imhoff presenti, fronteggiando le urgenze di volta in volta manifestatesi.

Gli imputati censuravano la decisione di condanna del Tribunale anche con riferimento al fatto che la loro responsabilità sarebbe stata affermata come sussistente quantomeno a titolo di omessa vigilanza degli scarichi, evidenziandosi così una rimproverabilità degli stessi per negligenza. Tale prospettiva, tuttavia, avrebbe condotto a sussumere nella categoria dei reati omissivi quelli contestati, che erano però oggetto di formulazione in forma commissiva, essendo stata infatti imputata ai ricorrenti una responsabilità per gli episodi di scarico di acque reflue fognarie verificati nel corso delle indagini.

2. La decisione della Corte

La Corte di Cassazione si è risolta a respingere i ricorsi formulati, ritenendoli infondati (mentre il Procuratore Generale aveva chiesto la declaratoria di inammissibilità); premettendo come i ricorsi formulati non si siano confrontati con la materialità del fatto, che risulta pertanto non contestata, la Corte respinge appunto i motivi di ricorso sviluppati in tema di elemento soggettivo, dando conto del fatto che *“ai sensi dell'art. 40 cod. pen. l'equiparazione tra non impedire un evento, che si abbia l'obbligo giuridico di impedire, ed il cagionarlo, consente di configurare la stessa equiparazione tra le fattispecie commissive e le fattispecie omissive improprie, ogni qualvolta l'ordinamento giuridico ponga in capo al soggetto (attivo dell'illecito) il dovere di assicurare il rispetto del bene penalmente protetto”*¹.

La inosservanza dell'obbligo di garantire la protezione del bene, afferma ancora la Corte, determina una situazione giuridica di parificazione al comportamento commissivo.

A sostegno di tale conclusione la Corte ha quindi richiamato le emergenze istruttorie raccolte (peraltro direttamente dagli imputati) nel corso del dibattimento, sulla base delle quali poteva affermarsi che esistesse una via del tutto legittima per impedire il protrarsi della situazione di illegalità ben nota all'Amministrazione comunale² ed altresì che vi fosse una condotta alternativa che pure era già stata effettivamente messa in atto, finalizzata a fronteggiare la situazione di illegalità, la quale dunque avrebbe potuto (o, meglio, avrebbe dovuto) essere svolta ad intervalli più ridotti di tempo, così da evitare che si verificasse lo sversamento accertato³.

In generale sotto il profilo dell'elemento soggettivo, la sentenza in commento dà conto anche del fatto che gli imputati fossero pienamente edotti dell'insufficienza delle infrastrutture presenti (le citate vasche Imhof) a smaltire rifiuti in presenza di molti abitanti nella zona, tanto è vero che gli stessi avevano dichiarato di aver presentato istanza di finanziamento al fine di far erigere un depuratore che asservisse anche la zona in questione.

La contemporanea presenza, dunque, in capo agli imputati della consapevolezza della insufficienza delle dotazioni impiantistiche presenti e della modalità e frequenza di svolgimento delle iniziative di gestione attiva comunque promosse dai medesimi, da un lato, e della possibilità – riconosciuta come concreta e reale, dunque esigibile - di attivare iniziative gestionali alternative, dall'altro, ha condotto infine la Corte al rigetto dei ricorsi avanzati dagli imputati.

La sentenza evidenzia ancora che nel caso in esame non sussisterebbero gli estremi della inesigibilità della condotta doverosa, invece prospettata dalle difese, tenuto conto del fatto che *“per escludere la responsabilità dell'agente [...] è necessario rinvenire una determinata causa di giustificazione fra quelle positivamente disciplinate dall'ordinamento, non essendo invocabile un inesistente principio generale di inesigibilità della condotta, se non quando si traduca in una positiva causa di esclusione della punibilità (oggettiva o soggettiva)”*.

A titolo esemplificativo, la Corte richiama quale speciale causa di esclusione della punibilità quella prevista dall'art. 191 D.Lgs. n. 152/2006, secondo cui il Sindaco può emettere, per un periodo massimo di 18 mesi, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti e nel rispetto, comunque, delle disposizioni contenute nelle direttive dell'Unione europea che pongono l'obiettivo di un costante ed elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente.

¹ La sentenza richiama sul punto i precedenti di cui alle seguenti pronunce: Cass. pen., Sez. III, 10 dicembre 1991, n. 2685, nonché Cass. pen., Sez. VI, 11 aprile 1990, n. 4776.

² Il Sindaco avrebbe infatti dichiarato, in sede di esame dibattimentale, che per risolvere la problematica in questione avrebbe dovuto emettere ordinanza di sgombero oppure costruire il depuratore a proprie spese.

³ Il Responsabile dell'Ufficio tecnico comunale avrebbe infatti ammesso, in sede di esame dibattimentale, che al fine di evitare gli accumuli dello sversamento dei liquami sul suolo, circa ogni tre mesi provvedeva a far intervenire qualche ditta specializzata per rimuoverli.

Nell'ipotesi in cui, invece, lo stesso Sindaco non ritenga di fare ricorso allo strumento tipico fornitogli dall'ordinamento (che prevede specifici presupposti applicativi di motivazione e di durata limitata nel tempo), questi non potrà invocare una propria estraneità rispetto agli eventi concretizzanti la condotta illecita in contestazione, ovvero comunque una non punibilità della accertata condotta illecita, proprio in quanto la finalità di tutela sanitaria ed ambientale della popolazione e del territorio avrebbe potuto (e quindi dovuto) essere soddisfatta con modalità diverse rispetto a quelle che hanno connotato l'operato dell'Ente, caratterizzatosi nei fatti da colpevole inerzia.

La Corte prende infine posizione in merito alla asserita rilevanza della mancanza di risorse economiche, che i ricorrenti avevano infatti rappresentato come condizione insuperabile alla quale correlare la conclusione di non responsabilità per i fatti accertati, ribadendo che *“la gestione dei rifiuti costituisce infatti per i Comuni una assoluta priorità, in quanto incide su interessi di rango costituzionale, come la salute dei cittadini e la protezione delle risorse naturali, sicché non ha rilievo giuridico la insufficienza delle risorse, dovendo le stesse essere destinate in via prioritaria al soddisfacimento delle anzidette esigenze, rispetto ad altre”*⁴.

3. Commento

La sentenza in esame manifesta un interesse attuale in tempi di “separazione delle carriere”, tenuto conto del fatto che gli imputati condannati rappresentano espressione della Pubblica amministrazione comunale all'interno del cui ambito territoriale erano presenti le infrastrutture e gli impianti di depurazione non correttamente gestiti.

Tale aspetto soggettivo rende già di per sé interessante il commento della vicenda giudiziaria di cui trattasi, che si colloca all'interno di una casistica giurisprudenziale nella quale risultano invece più frequenti i casi che coinvolgono operatori privati, quali destinatari di addebiti correlati alla gestione degli impianti di gestione ambientale.

La realtà dei fatti risulta forse ancor più sbilanciata, rispetto alla casistica giurisprudenziale, a sfavore degli operatori privati, poiché la elevazione di addebiti e contestazioni nei loro confronti si correla, tipicamente, a contesti promananti in prima battuta dalla sede amministrativa a seguito delle iniziative attivate proprio dagli Enti territoriali di riferimento, con successiva evoluzione in termini di notizia di reato avviata alla Autorità Giudiziaria.

Nella vicenda in commento, dunque, l'elemento discriminante che ha condotto alla affermazione di responsabilità in capo agli imputati attiene al mancato esercizio, da parte dei medesimi, della potestà di intervento riconosciuta loro dall'ordinamento attraverso il ricorso a strumenti eccezionali, alternativa che se anche non avesse condotto alla risoluzione delle criticità ovvero alla eliminazione delle relative cause, avrebbe comunque potuto consentire all'Ente, per il tramite dei soggetti qualificati di riferimento, di giustificare una situazione disallineata rispetto all'ordinario assetto prescrizione, riconoscendo potenzialmente come non esigibile una ulteriore attivazione.

Si rammenta infatti come la disciplina eccezionale di cui all'art. 191 D.Lgs n. 152/2006 preveda che le ordinanze contingibili ed urgenti emesse con l'obiettivo di consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti debbano essere adottate su parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, che si esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali, e debbano al contempo garantire un elevato livello di tutela della salute e dell'ambiente.

Risulta dunque delineato un impianto disciplinato da presupposti e requisiti specifici, tuttavia, non è previsto alcun “obbligo di risultato” cui riferire la valutazione *a posteriori* della legittimità della iniziativa della Pubblica Amministrazione che si sia risolta ad utilizzare tali strumenti eccezionali.

⁴ Cass. pen., Sez. III, 10 gennaio 2000, n. 2109.

Ulteriore aspetto di interesse, attiene alla affermazione ribadita dalla Corte circa la irrilevanza della mancanza di risorse economiche lamentata dagli imputati a proprio discarico.

Sul punto viene infatti affermato l'obbligo per l'Ente di destinare in via prioritaria le risorse economiche disponibili proprio al soddisfacimento delle esigenze di tutela della salute dei cittadini e di protezione delle risorse naturali, in quanto interessi di rango costituzionale che devono rappresentare per i Comuni una assoluta priorità.

Sul punto viene naturale richiamare la recente novella legislativa di cui al D.L. 8 agosto 2025 n. 116 (denominato "*Disposizioni urgenti per il contrasto alle attività illecite in materia di rifiuti, per la bonifica dell'area denominata terra dei fuochi e per l'istituzione del dipartimento per il sud, nonché in materia di assistenza alla popolazione colpita da eventi calamitosi*"), convertito con modificazioni dalla L. 3 ottobre 2025 n. 147, che trae origine dalla pronuncia di condanna della CEDU emessa nei confronti del Paese Italia in data 30 gennaio 2025 nel caso Cannavacciuolo / Italia – ricorso n. 51567/14 e altri, per la condotta omissiva dello Stato italiano che veniva ritenuta direttamente collegata ai danni alla sicurezza, alla salute ed alla vita di nr. 7 ricorrenti, residenti nel territorio di Napoli e Caserta, rispetto ad un perimetro di 90 comuni che costituiscono la c.d. "Terra dei fuochi".

A fronte della condanna pronunciata in sede unionale, il legislatore ha infatti ritenuto di adempiere alle imposizioni derivate a carico del Paese Italia con la riforma dell'assetto sanzionatorio delineato sia dal D.Lgs. n. 152/2006 sia dal Titolo VI bis c.p., confidando evidentemente così di rendere più efficace l'attività di contrasto alle attività illecite in materia di rifiuti.

Rimandando ad altri e più diffusi commenti alla recente riforma⁵, nella presente sede ci si limita a sottolineare il fatto che l'inciso contenuto nella sentenza oggetto del presente contributo, relativo all'obbligo per gli Enti territoriali di destinare in via prioritaria le risorse economiche disponibili al soddisfacimento delle esigenze di tutela della salute dei cittadini e di protezione delle risorse naturali, rappresenti una pretesa sempre più riconosciuta in giurisprudenza, considerato anche il fatto che sempre più spesso l'esigenza di tutela ambientale viene abbinata all'esigenza di tutela sanitaria, e si concretizzi in un argomento a contrasto delle difese opponibili dai funzionari pubblici che si trovino ad essere imputati per contestazioni attinenti la pretesa omissione di interventi doverosi.

⁵ Tra i contributi pubblicati, si segnalano quelli di P. DELLA SALA, "*Il D.L. 116/2025 sul riordino dei reati ambientali: un primo commento*", in questa *Rivista*, n. 67/2025; C. RUGA RIVA, "*Il c.d. decreto Terra dei fuochi sui rifiuti: tra Greta, Dracone e Tafazzi*", in *Sistema Penale*, n. 9/2025; G. VANACORE, "*Un intervento rivoluzionario ma troppo affrettato sul trattamento sanzionatorio dei reati in tema di rifiuti nel codice dell'ambiente*", in *Sistema Penale*, n. 9/2025; R. COMPOSTELLA, "*La riforma dei reati ambientali introdotta – a sorpresa – dal D.L. 8 agosto 2025, n. 116. Note di (primissima) lettura ed aspetti controversi*", in *Giurisprudenza penale web*, n. 9/2025; G. AMENDOLA, "*Il decreto legge n. 116/25 sulla Terra dei fuochi*", in *Lexambiente.it*, 29 settembre 2025; R. LOSENGO, "*Il Decreto Legge n. 116/2025: Le ragioni di un fermo dissenso*", in questa *Rivista*, n. 68/2025; P. DELLA SALA, "*La conversione del decreto-legge 116/2025: poche modifiche e qualche pezza a colori (in particolare in tema di abbandono di rifiuti)*", in questa *Rivista*, n. 69/2025.