

Roberto GAROFOLI

Compendio di  
**DIRITTO  
PENALE**  
Parte Speciale

edizione a cura di **Fabio BASILE**

XI edizione  
2023-2024

  
Neldiritto  
Editore

## CAPITOLO VI

# I DELITTI CONTRO L'INCOLUMITÀ PUBBLICA

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. - 2. I delitti contro l'incolumità in genere. - 2.1. Il reato di strage (art. 422 c.p.). - 2.1.1. Bene giuridico tutelato. - 2.1.2. I soggetti del reato. - 2.1.3. La condotta penalmente rilevante. - 2.1.4. Elemento soggettivo. - 2.1.5. Rapporti con altri reati. - 2.2. Incendio (art. 423 c.p.). - 2.2.1. Bene giuridico tutelato. - 2.2.2. I soggetti del reato. - 2.2.3. La condotta penalmente rilevante. - 2.2.4. Elemento soggettivo. - 2.2.5. Forme di manifestazione del reato. - 2.2.6. Rapporti con altri reati. - 2.3. L'incendio boschivo (art. 423-*bis* c.p.). - 2.3.1. Bene giuridico tutelato. - 2.3.2. I soggetti del reato. - 2.3.3. La condotta penalmente rilevante. - 2.3.4. Elemento soggettivo. - 2.3.5. Forme di manifestazione del reato. - 2.3.6. Rapporti con altri reati. - 2.3.7. Pene accessorie e confisca. - 2.4. Danneggiamento seguito da incendio (art. 424 c.p.). - 2.4.1. Bene giuridico tutelato. - 2.4.2. I soggetti del reato. - 2.4.3. La condotta penalmente rilevante. - 2.4.5. Forme di manifestazione del reato. - 2.5. Disastro. - 2.5.1. Inondazione, frana o valanga (art. 426 c.p.). - 2.5.2. Naufragio, sommersione o disastro aviatorio (art. 428 c.p.). - 2.5.3. Disastro ferroviario (art. 430 c.p.). - 2.5.3.1. Bene giuridico tutelato. - 2.5.3.2. I soggetti del reato. - 2.5.3.3. La condotta penalmente rilevante. - 2.5.3.4. Elemento soggettivo. - 2.5.3.5. Forme di manifestazione del reato. - 2.5.3.6. Rapporti con altri reati. - 2.6. Attentati alla sicurezza dei trasporti (art. 432 c.p.). - 2.6.1. Bene giuridico. - 2.6.2. I soggetti del reato. - 2.6.3. La condotta penalmente rilevante. - 2.6.4. Elemento soggettivo. - 2.6.5. Forme di manifestazione del reato. - 2.6.6. Rapporti con altri reati. - 2.7. Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi (art. 434 c.p.). - 2.7.1. Bene giuridico tutelato. - 2.7.2. I soggetti del reato. - 2.7.3. La condotta penalmente rilevante. - 2.7.4. Elemento soggettivo. - 2.7.5. Forme di manifestazione del reato. - 2.7.6. Momento consumativo. - 2.8. Fabbricazione o detenzione di materie esplodenti (art. 435 c.p.). - 2.8.1. Bene giuridico tutelato. - 2.8.2. I soggetti del reato. - 2.8.3. La condotta penalmente rilevante. - 2.8.4. Elemento soggettivo. - 2.8.5. Forme di manifestazione del reato. - 2.8.6. Rapporti con altri reati. - 2.9. Rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro (art. 437 c.p.). - 2.9.1. Bene giuridico tutelato. - 2.9.2. I soggetti del reato. - 2.9.3. La condotta penalmente rilevante. - 2.9.4. Elemento soggettivo. - 2.9.5. Forme di manifestazione del reato. - 2.9.6. Rapporti con altri reati. - 3. I delitti contro la salute pubblica in particolare. - 3.1. Epidemia (art. 438 c.p.). - 3.1.1. Bene giuridico tutelato. - 3.1.2. I soggetti del reato. - 3.1.3. La condotta penalmente rilevante. - 3.1.4. L'elemento soggettivo. - 3.1.5. Forme di manifestazione del reato. - 3.1.6. Rapporti con altri reati. - 3.2. Commercio o somministrazione di medicinali guasti (art. 438 443 c.p.). - 3.2.1. Bene giuridico tutelato. - 3.2.2. I soggetti del reato. - 3.2.3. La condotta penalmente rilevante. - 3.2.4. Elemento soggettivo. - 3.2.5. Rapporti con altri reati. - 4. I nuovi delitti contro l'ambiente. L'inserimento della tutela dell'ambiente in Costituzione. - 4.1. L'inquinamento ambientale (art. 452-*bis* c.p.). - 4.1.1. La condotta incriminata. - 4.1.2. L'evento di inquinamento. - 4.1.3. L'elemento soggettivo. - 4.2. Il disastro ambientale (art. 452-*quater* c.p.). - 4.2.1. Bene giuridico. - 4.2.2. La condotta. - 4.2.3. L'evento di disastro. - 4.2.4. L'elemento soggettivo. - 4.3. Morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale (art. 452-*ter* c.p.). - 4.4. I delitti colposi (art. 452-*quinquies* c.p.). - 4.5. Omessa bonifica (Art. 452-*terdecies* c.p.). - 4.6. Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 452-*quaterdecies* c.p.). - 4.6.1. Bene giuridico. - 4.6.2. Soggetti e condotta. - 4.6.3. Elemento soggettivo. - 4.6.4. Confisca.

### 1. Introduzione.

Il titolo VI del libro II del Codice penale include i delitti contro l'incolumità pubblica, denominati dagli interpreti "vaghi o vaganti" od anche di "comune pericolo".

Dette fattispecie si caratterizzano per la **diffusività del danno**, tale da esporre a pericolo la vita e l'integrità fisica di un **numero indeterminato di persone** non individuabili a priori: la tutela penale opera, quindi, anche nel caso di messa in pericolo di un singolo soggetto purché non individualmente determinato e purché la condotta incriminata produca effetti che trascendono i singoli, pregiudicando la sicurezza sociale. Questa potenza

espansiva, questa diffusività del danno che caratterizza tali delitti li distingue dai delitti contro la persona ed anche da alcuni reati contro l'economia pubblica e contro il patrimonio.

Il **bene giuridico tutelato** è l'**incolumità pubblica** per la cui comprensione giova muovere innanzitutto dalle indicazioni contenute nella relazione del Guardasigilli al Progetto del codice penale, in base alla quale la parola "incolumità" va intesa **in senso restrittivo**, volendo il legislatore criminalizzare solo quei fatti **offensivi della persona** (la vita, l'integrità fisica, la salute), tenendo conto del danno alle cose solo in quanto da esso possa sorgere un pericolo per la vita e l'integrità fisica degli individui.

Occorre precisare, tuttavia, che l'incolumità pubblica è stata configurata come il complesso delle condizioni necessarie ed indispensabili all'esplicazione primaria della convivenza sociale e, come tale, assume la natura di **bene collettivo**, sostanzialmente diversificato dall'interesse all'incolumità individuale; ne deriva che il bene della comunità e quello dei singoli non sono sovrapponibili e potrebbero anche non coincidere. Fulcro della nozione sarebbe l'interesse delle società civile complessivamente considerata a non essere toccata da disastri; ovvero, valorizzando l'elemento categoriale che costituisce l'oggetto delle incriminazioni, l'assenza di pericoli collettivi. Tale connotazione della "incolumità pubblica" si caratterizza per un **doppio livello di indeterminatezza** delle fattispecie aggressive della stessa; indeterminatezza che riguarda il raggio d'azione e le persone offese dalle condotte incriminate. Le suddette considerazioni corroborano l'idea per la quale ci si trova al cospetto di delitti "vaghi" e la titolarità del bene giuridico tutelato sia da ravvisarsi in capo ad una collettività diffusa; in pratica, le norme del presente capo si porrebbero a tutela di **interessi collettivi diffusi**.

Nel tentativo di dare maggiore concretezza al concetto de quo, si è però cercato anche un **collegamento con l'interesse individuale**, ritenendo che le condotte incriminate ledano non solo il bene generale della pubblica incolumità, ma, in via diretta ed immediata, anche gli interessi particolari dei soggetti coinvolti, lesi o posti in pericolo dalle varie azioni criminose; la possibilità per costoro di costituirsi parte civile nel processo penale sarebbe la prova evidente della **natura plurioffensiva** di tali fattispecie.

Secondo altra impostazione, l'"incolumità pubblica" non rappresenta un bene giuridico diverso dalla vita e dall'integrità delle singole persone, ma un riflesso della **tecnica di tutela** adottata per configurare le fattispecie del titolo VI: in particolare, l'anticipazione della tutela personale al "comune pericolo" si giustifica per la potenza espansiva della condotta offensiva dell'interesse tutelato, che giustifica l'indifferenza per l'individuazione del soggetto passivo (FIANDACA-MUSCO).

Secondo una prospettiva parzialmente differente, sarebbe l'impossibilità di individuare gli oggetti finali di protezione a suffragare l'esigenza del modello e della tecnica di tutela prescelta dal legislatore: secondo questa tesi, la "pubblica incolumità" fungerebbe da schermo preventivo orientato a tutelare ciò che, non essendo ancora individuato, non potrebbe essere oggetto di tutela immediata (ZINCANI).

Parte della dottrina ritiene, quindi, che l'espressione incolumità pubblica esprima un concetto di sintesi dove, non sussistendo una differenza qualitativa tra incolumità individuale e collettiva, il bene giuridico tutelato è solo apparentemente collettivo, rappresentando la **proiezione superindividuale di beni individuali**.

Quanto alle diverse **tecniche di incriminazione** utilizzate dal legislatore, relativamente a

tale categoria di reati, si registrano:

- **reati di pericolo concreto** (tra le quali rientra la fattispecie di strage), caratterizzati dal fatto che in essi il legislatore rimette all'interprete l'accertamento concreto del pericolo per l'interesse tutelato: tale verifica presuppone che il referente cui accede il pericolo sia adeguatamente determinato e sussumibile in massime d'esperienza collaudate. I reati di pericolo concreto, quindi si caratterizzano per il fatto di incriminare condotte non intrinsecamente connotate dall'elemento della pericolosità e che solo eventualmente espongono a pericolo il bene tutelato.
- **reati di pericolo cosiddetto astratto o secondo altri presunto**, in cui il legislatore, sulla base di leggi di esperienza, individua a monte determinati comportamenti come fonti di pericolo. In queste categorie di reati il pericolo non deve essere accertato giudizialmente, rappresentando per il giudice una *factio* che preclude la verifica della sussistenza dei connotati di reale pericolosità rispetto al singolo fatto oggetto di giudizio. Si ricorre a queste particolare modalità di tutela laddove il bene giuridico tutelato sia di particolare importanza e le condotte sanzionate si caratterizzino per una intrinseca pericolosità così diffusiva e immediata, da escludere nelle varie situazioni concrete un'agevole previsione anticipata di specifiche direzioni lesive.
- Nondimeno, come si vedrà analizzando le varie fattispecie, vi sono reati che sono solo "apparentemente astratti": spesso infatti la **pregnanza semantica** dei termini utilizzati dal legislatore (si pensi ai concetti di epidemia di cui all'art. 438 c.p., di disastro ferroviario ex art. 430 c.p., di incendio previsto dall'art. 423 c.p.) oppure la **rilevanza del bene giuridico tutelato**, che funge da criterio selettivo dei fatti in concreto inoffensivi (si pensi al reato di somministrazione o commercio di medicinali guasti di cui all'art. 443 c.p., dove sono sicuramente irrilevanti quelle imperfezioni del prodotto che non incidono sull'incolumità pubblica), vincolano l'interprete, alla luce del principio di **offensività**, ad escludere dal penalmente rilevante tutti quei comportamenti che in concreto non presentino quel carattere di diffusività del pericolo, tipico di questa classe di reati.
- **fattispecie di pericolo indiretto**, in cui il legislatore si preoccupa di anticipare la tutela penale al momento non del verificarsi della effettiva messa in pericolo, ma di una **situazione solo pericolosa** per il bene giuridico (es. danneggiamento seguito dal pericolo di incendio descritto dall'art. 424 c.p.).

La soglia della tutela è dunque anticipata ad uno **stadio ancora anteriore a quello del tentativo**, incriminandosi comportamenti che in genere costituiscono meri **atti preparatori**.

Secondo una tesi, l'importanza del bene giuridico tutelato non consentirebbe altra soluzione se non quella di strutturare le condotte quali reati di pericolo con fortissima anticipazione della soglia di punibilità. Si sostiene, infatti, che non potrebbe richiedersi una lesione effettiva del bene giuridico della pubblica incolumità più di quanto lo si possa esigere nell'ambito dei delitti previsti a tutela della personalità dello Stato. Tanto più che la "diffusione" del bene rende del tutto inimmaginabile qualsiasi forma di tutela o di reazione contro il suo annientamento, visto che una vicenda di questo tipo farebbe venir meno le condizioni minime di esistenza della convivenza civile (DE FRANCESCO).

Come per i reati contro il patrimonio, il codice distingue i delitti de quo in due classi: **delitti**

**di comune pericolo mediante violenza** (Capo I) e **delitti di comune pericolo mediante frode** (Capo II). Segue poi il capo III dedicato ai **delitti colposi di comune pericolo**. Tale ripartizione – che si basa sul vecchio brocardo *aut vi aut fraude fit iniuria* – trova una sua giustificazione per quanto attiene alle fattispecie colpose, la cui previsione vale a tutelare con maggiore intensità un bene di rango elevato quale l'incolumità pubblica. Per il resto, essa, oltre a comportare una eccessiva frammentazione delle fattispecie incriminatrici, risulta del tutto insoddisfacente: infatti, molti dei reati contenuti nel capo I possono in realtà realizzarsi anche senza alcuna forma di violenza (si pensi all'art. 437 c.p., omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro). Per tale ragione si ritiene che il concetto di violenza vada inteso quale *vis*, forza fisica, ovvero in ogni mezzo non riconducibile alla frode. Per quanto concerne i **delitti dolosi di comune pericolo mediante frode**, quest'ultimo concetto deve essere interpretato estensivamente, facendovi rientrare l'inganno, come anche l'insidia, o semplicemente pericolo occulto atto a indurre in errore. Altrimenti, una vera frode in senso stretto potrebbe anche mancare (si pensi, ad es., ai delitti di epidemia, avvelenamento e adulterazione di cose di comune consumo, commercio o somministrazione di sostanze alimentari pericolose per la salute pubblica, irregolarità nel commercio e nella somministrazione di medicinali, ecc.). Frode, d'altra parte, assente nelle figure delittuose del secondo gruppo e che può riscontrarsi, invece, in reati classificati nel primo; ed anche ciò è dimostrato dal codice stesso, il quale, prevedendo il naufragio (art. 428), che è compreso fra i delitti di comune pericolo mediante violenza, dopo aver accennato alla distruzione, ecc. di segnali e all'uso di segnali falsi, parla di «altri mezzi fraudolenti» (ANTOLISEI).

Per eliminare gli inconvenienti dell'impropria distinzione tra delitti mediante violenza e delitti mediante frode, la dottrina maggioritaria (ANTOLISEI; FIANDACA-MUSCO) propone una **bipartizione** tra **delitti contro l'incolumità pubblica in genere** e **quelli contro la salute pubblica in particolare**; nel primo gruppo confluiscono tutte le fattispecie delittuose che non pongono in pericolo la salute pubblica.

## 2. I delitti contro l'incolumità in genere.

### 2.1. Il reato di strage (art. 422 c.p.).

#### **Art. 422 c.p.**

*Chiunque, fuori dei casi preveduti dall'articolo 285, al fine di uccidere, compie atti tali da porre in pericolo la pubblica incolumità è punito, se dal fatto deriva la morte di più persone, con l'ergastolo [con la morte].*

*Se è cagionata la morte di una sola persona, si applica l'ergastolo. In ogni altro caso si applica la reclusione non inferiore a quindici anni.*

#### 2.1.1. Bene giuridico tutelato.

Il delitto di strage rappresenta uno dei più importanti reati contro la pubblica incolumità. Alla tutela di quest'ultima vanno ad aggiungersi i beni della vita e della integrità fisica, da riferirsi non ad una o più persone, ma a tutti e ciascuno di esse. L'oggetto della tutela è la collettività nel suo insieme, nel complesso delle condizioni necessarie e indispensabili alla esplicitazione primaria della convivenza sociale.

La riserva contenuta nella disposizione riferita riguarda la norma (art. 285 del codice) che contempla, fra l'altro, la strage, o, meglio il fatto diretto a portare la strage nel territorio

dello Stato allo scopo di attentare alla sicurezza dello Stato ed esprime la distinzione della strage lesiva dell'incolumità pubblica rispetto alla strage c.d. "politica".

### 2.1.2. I soggetti del reato.

Chiunque può realizzare la fattispecie in parola (**reato comune**).

### 2.1.3. La condotta penalmente rilevante.

La **condotta** si concretizza in atti tali da porre in pericolo la pubblica incolumità, compiuti al fine di uccidere.

L'estrema vaghezza della formulazione legislativa, che ha fatto dubitare della sua conformità al principio di tassatività, consente di reprimere ogni comportamento volto ad uccidere e pericoloso per la pubblica incolumità, sia esso **commissivo** od **omissivo**: la possibilità di ammettere la punibilità di condotte omissive dipende, tuttavia, dall'adesione alla tesi che qualifica il reato in esame, quale **delitto di evento** (MANZINI). In questo caso, la condotta omissiva sarà addebitabile al soggetto gravato dalla **posizione di garanzia**. Inoltre, la condotta commissiva deve senz'altro essere integrata da una azione **violenta** che sia effettivamente idonea a porre in pericolo la pubblica incolumità. Si tratta, pertanto, di **reato a forma libera** e non è dubbio che in questa larga espressione rientrino non solo gli avvenimenti contemplati dal codice negli articoli

dal 423 al 434 (incendio inondazione, naufragio, disastro ferroviario, ecc.), ma tutti gli altri fatti similari: esplosioni, emissione di gas tossici, ed anche il fatto di sparare all'impazzata in un luogo assai frequentato.

Qualora la condotta si estrinsechi invece attraverso mezzi fraudolenti, essa sarà eventualmente punibile in base alle norme del capo secondo, in concorso materiale con i delitti contro la persona conseguenti al delitto fraudolento commesso.

Il dibattito su questa figura di reato si concentra sulla qualificazione da riconoscere alla **morte di una o più persone**; ci si chiede se si tratti di elemento costitutivo o di circostanza aggravante. Profilo dalla cui soluzione dipende l'inquadramento di tale delitto nell'ambito dei reati di danno oppure in quelli di pericolo.

#### DIBATTITI DOTTRINALI

#### Morte di una o più persone: elemento costitutivo o circostanza aggravante?

**a) La morte intesa come elemento costitutivo della fattispecie.** La dottrina che si richiama alla relazione ministeriale, facendo leva anche sul **significato etimologico** del termine strage, ritiene che gli elementi costitutivi della fattispecie sono il **pericolo per la pubblica incolumità**, il **fine di uccidere e la morte di una o più persone**; conseguentemente, le fattispecie contemplate nel secondo comma dell'art. 422 c.p., caratterizzate dall'uccisione di una sola persona o dal mancato verificarsi di eventi letali, non sarebbero altro che ipotesi attenuate o figure autonome di tentativo (RAMPIONI).

**b) La tesi del reato aggravato dall'evento.** L'interpretazione dominante, invece, identifica l'evento tipico del reato nel **pericolo per la pubblica incolumità**, la morte di una o più persone costituendo, pertanto, **una circostanza aggravante** (FIANDACA-MUSCO; VANNINI).

Questa soluzione si giustifica sulla base della considerazione della "incolumità pubblica" quale bene collettivo o istituzionale distinto dalla somma del bene vita e integrità fisica individuale dei singoli:

ne consegue che la morte di una o più persone sarà soggetta al giudizio di bilanciamento ex art. 69 c.p., si comunicherà ai compartecipi ai sensi dell'art. 118 c.p. ed infine soggiacerà al calcolo della pena in base all'art. 63, co. 3 e 4 c.p.

**c) La tesi intermedia.** Una variante di questo orientamento parte dal presupposto che l'ipotesi base del delitto di strage, per la quale è prevista la reclusione da quindici a ventiquattro anni, sia costituita dal compimento, con il fine di uccidere, di atti tali da porre in pericolo la pubblica incolumità, senza richiedere l'uccisione di una o più persone; questo evento integrerebbe pertanto un elemento costitutivo delle diverse ipotesi delittuose, sanzionate più gravemente, contemplate dai co. 1 e 2, prima parte, dell'art. 422 c.p., rappresentando esse un approfondimento dell'offesa all'incolumità pubblica, elemento quest'ultimo sufficiente per l'integrazione del reato in questione nella sua forma base (CORBETTA).

**d) La soluzione del delitto di attentato con evento di pericolo.** Secondo una remota soluzione, risalente al momento dell'entrata in vigore del codice, il delitto di strage sarebbe da qualificarsi quale **delitto di attentato con evento di pericolo**, la cui punibilità è condizionata alla morte di più persone; di modo che, la differenza sanzionatoria si fonderebbe non sul fatto tipico, identico in tutte le fattispecie previste dall'art. 422 c.p., ma sulla diversa gravità manifestata dalla condizione obiettiva di punibilità (MAGGIORE).

In questa prospettiva si dovrebbe distinguere fra strage compiuta e pericolo di strage sulla base della morte di una o più persone, e quindi sulla base di un fattore estraneo al fatto tipico, con la conseguenza di basare il maggiore o minore disvalore su una **condizione obiettiva di punibilità**.

Questa soluzione produce come conseguenza ambigua il fatto di escludere dall'oggetto del dolo un elemento dal quale dipende la maggiore o minore pregnanza lesiva della condotta.

**L'elemento del pericolo per la pubblica incolumità**, ricadendo espressamente tra gli elementi costitutivi del fatto tipico, è **l'indice della sua natura di reato di pericolo concreto** e vale a fugare i dubbi circa l'eccessiva genericità ed indeterminatezza della norma; la condotta pertanto deve aver effettivamente posto in pericolo la pubblica incolumità.

Questo implica che, come affermato in giurisprudenza, la valutazione del fatto deve essere globale, depurata da ogni inquinamento di tipo soggettivistico, tenendo conto in particolare dei mezzi usati, delle modalità esecutive della condotta e delle circostanze ambientali che la caratterizzano.

La qualificazione della concreta esposizione a pericolo quale **elemento costitutivo della fattispecie** è avallata anche dalla giurisprudenza. Si legga *Cass. Pen.*, Sez. I, 12 luglio 2001, n. 33459, per la quale si configura il delitto di strage allorché gli atti compiuti siano tali da porre in pericolo la pubblica incolumità e non siano limitati ad offendere soltanto la vita di una singola persona (in applicazione di tale principio la Suprema Corte ha ritenuto correttamente qualificato il reato di strage nell'esplosione violenta di un'autovettura imbottita di tritolo e posteggiata presso un'abitazione).

La giurisprudenza, al fine di ritenere integrata la fattispecie di strage, evidenzia che non è dirimente l'avvenuto utilizzo di **mezzi dalla intrinseca capacità distruttiva** (bombe o esplosivi), quanto la verifica delle **concrete modalità del fatto**, la fattispecie dovendo considerarsi integrata allorché l'uso di armi - dalla potenza consistente - denoti, oltre alla volontà di uccidere un soggetto, la consapevolezza della contestuale esposizione a pericolo di più individui.

Il delitto si consuma al sorgere del pericolo per la pubblica incolumità; coloro che rinven-  
gono nella morte il vero evento del reato, identificano in essa il momento consumativo.

Conseguentemente è anche controversa l'ammissibilità del **tentativo**.