



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2015

LE TRASFORMAZIONI DELLA FORMA DI STATO. RAPPRESENTANZA, GOVERNABILITÀ,
PARTECIPAZIONE

La riforma del diritto penale dell'ambiente

di LUCA MASERA

LA RIFORMA DEL DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

di *Luca Maserà*

*Professore associato di Diritto penale
Università degli Studi di Brescia*

ABSTRACT

ITA

L'articolo è dedicato alla riforma del diritto penale dell'ambiente operata dalla Legge 22 maggio 2015, n. 68. Viene in primo luogo analizzato il contesto in cui interviene la riforma ed il suo contenuto generale, con particolare attenzione nel cogliere gli aspetti di novità rispetto al sistema previgente. Vengono poi analizzate diverse questioni controverse, relative soprattutto ai nuovi delitti di inquinamento e disastro ambientale.

EN

The article analyzes the reform of the environmental crimes made by the law n. 68/2015. It is first analyzed the context in which the reform is to be placed and its general contents, with particular attention to the most important change from the past. Several controversial issues are then analyzed, especially related to the new crimes of pollution and environmental disaster.

LA RIFORMA DEL DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

di *Luca Masera*

SOMMARIO: 1. *La necessità della riforma*; 2. *Il contenuto della riforma*; 3. *Gli effetti della riforma*: 3.1 *Le modifiche al codice penale*; 3.2 *Le modifiche al testo unico sull'ambiente*; 4. *Le criticità della riforma*: 4.1 *La formulazione delle fattispecie di inquinamento e disastro ed il rispetto del principio di legalità*; 4.2 *La clausola «abusivamente» e la delimitazione dell'area di rischio consentito*; 4.3 *La qualificazione penalistica dell'evidenza epidemiologica di un eccesso di mortalità*.

1. La necessità della riforma

Ormai da tempo nessuno dubitava della necessità di un intervento radicale sul diritto penale dell'ambiente, che prima della riforma in commento era nel suo complesso sicuramente inadeguato ad apprestare una tutela effettiva al bene giuridico oggetto di protezione. Estraneo per ragioni storiche all'orizzonte di valori del legislatore codicistico, l'ambiente vedeva a propria tutela un presidio penalistico quasi risibile; il diritto penale dell'ambiente in senso stretto si limitava ai reati contravvenzionali contenuti nel Testo unico sull'ambiente (d.lgs. 152/2006: di seguito TUA) ed in altre normative di settore, ed è ben noto quanto le modeste cornici edittali previste per tali reati, e la conseguente brevità del termine prescrizione, rendessero il sistema nel suo complesso totalmente incapace di esercitare un significativo effetto deterrente nei confronti di pur gravissime condotte di compromissione ambientale¹.

Alla colpevole inerzia del legislatore, ed alla lacuna di tutela che tale inerzia aveva spalancato, la giurisprudenza aveva provato a porre rimedio ampliando in via interpretativa l'ambito applicativo di alcuni delitti contro l'incolumità pubblica, in particolare il cd. *disastro inno-*

¹ Sulle inefficienze del diritto penale dell'ambiente pre-riforma, cfr. *ex multis*, anche per i necessari riferimenti bibliografici, DE SANTIS, *Diritto penale dell'ambiente – Un'ipotesi sistematica*, 2012.

minato di cui all'art. 434 c.p.². Provando a riassumere in poche battute una questione molto complessa, si era creata tra giurisprudenza e dottrina una netta frattura (tuttora non risolta) circa il problema della riconducibilità a tale figura di reato delle ipotesi di contaminazione ambientale che avessero cagionato un pericolo per l'incolumità pubblica. Secondo un orientamento consolidato nella giurisprudenza di legittimità, confermato ancora di recente dalla Cassazione nella sentenza sul caso Eternit³, tali condotte rientrano nella nozione di «disastro innominato» di cui all'art. 434 c.p., anche se realizzate mediante una lenta diffusione della sostanza pericolosa nell'ambiente: quell' «evento distruttivo» che, secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale in una importante sentenza del 2008⁴, costituisce insieme al pericolo per la pubblica incolumità un elemento costitutivo del disastro, secondo la giurisprudenza è da ritenere sussistente in tutte le ipotesi di contaminazione ambientale, anche quando questa sia la conseguenza non già di un episodio catastrofico temporalmente limitato, ma derivi come nel caso Eternit dalla prolungata diffusione nell'ambiente di sostanze nocive⁵.

Con l'entrata in vigore della direttiva 2008/99/CE in materia di «tutela penale dell'ambiente», che imponeva agli Stati membri l'adozione di sanzioni penali «efficaci, proporzionate e dissuasive» nei confronti delle condotte che avessero cagionato un *pericolo per la salute o per l'ambiente*⁶, appariva ancora più evidente l'insufficienza del sistema

² Altri delitti contro l'incolumità pubblica spesso utilizzati per punire ipotesi di grave inquinamento ambientale sono quelli di avvelenamento di acque o sostanze alimentari (art. 439 c.p.) e di omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro (art. 437 c.p.).

³ Cass., sez. I, 19.11.2014 (dep. 23.2.2015), n. 7941, Schmidheiny.

⁴ C. Cost., n. 327/2008, in *Giur. cost.*, 2008, 3529, con nota di GIUNTA.

⁵ Il *leading case* in materia di sussumibilità del disastro ambientale nel disastro innominato è a giudizio unanime la sentenza di Cassazione che ha concluso il notissimo processo del Petrolchimico di Porto Marghera (Cass., sez. IV, 17.5.2006, n. 4675, Bartalini), cui fanno riferimento tutte le decisioni successive. In dottrina, prevalgono come accennato i pareri contrari all'indirizzo giurisprudenziale: cfr. da ultimo, anche per i riferimenti al vastissimo materiale in argomento, i lavori pubblicati in *Criminalia 2014, 2015, I molti volti del disastro*: GARGANI, *Nota introduttiva*, *ibidem*, 251; BRUNELLI, *Il disastro populistico*, *ibidem*, 254; CORBETTA, *Il "disastro innominato": una fattispecie "liquida" in bilico tra vincoli costituzionali ed esigenze repressive*, *ibidem*, 275; RUTA, *Problemi attuali intorno al disastro innominato*, *ibidem*, 293.

⁶ Art. 3 dir. 2008/99/CE: «Ciascuno Stato membro si adopera affinché le seguenti attività, qualora siano illecite e poste in essere intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza, costituiscano reati: a) 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

di reati contravvenzionali in cui si esauriva il nostro diritto penale dell'ambiente *stricto sensu* inteso. Tali reati, infatti, sono strutturati come *fattispecie di pericolo astratto*, in cui si punisce il mero superamento dei limiti tabellari all'immissione nell'ambiente di sostanze nocive, senza che sia necessaria la prova che l'immissione abbia effettivamente danneggiato le matrici ambientali, né tantomeno che sia stata concretamente pericolosa per la salute pubblica; e proprio in ragione del fatto che vengono sanzionate condotte ancora molto lontane dalla lesione o dalla concreta messa in pericolo dei beni giuridici oggetto di tutela (l'ambiente e la salute pubblica), le *pene* comminate sono *assai lievi*, non prevedendo che nominalmente la possibilità di una pena detentiva⁷. Il sistema delineato dalla direttiva è totalmente diverso. Ciò che si richiede ai legislatori nazionali è la previsione di reati di *danno* o di *pericolo concreto*, per i quali proprio in ragione della gravità delle condotte incriminate deve essere prevista l'adozione di sanzioni penali «efficaci, proporzionate e dissuasive»: e certo tali non possono essere considerate le modestissime sanzioni previste per le contravvenzioni contenute nel TUA e nelle altre normative di settore.

L'intervento di trasposizione della direttiva, nel 2011, è tuttavia assai più modesto di quanto auspicato in dottrina⁸. Lungi dal ripensare l'intero sistema penale di tutela dell'ambiente nel senso indicato dalla direttiva, il nostro legislatore si limita ad introdurre nel codice penale due reati contravvenzionali minori⁹, ed a prevedere per questi e per le

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»; nell'art. 5 è poi contenuta la clausola circa la natura delle sanzioni riportata nel testo.

⁷ Come noto la pena dell'arresto, prevista per diverse contravvenzioni in materia ambientale, non conduce mai, per una serie di ragioni sostanziali e procedurali ben note ed a cui ora non è possibile accennare, alla effettiva privazione di libertà del condannato.

⁸ Per una ricognizione sulle aspettative della dottrina dopo l'entrata in vigore della direttiva e prima dell'approvazione della legislazione attuativa, cfr. per tutti SIRACUSA, *L'attuazione della Direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente tramite il diritto penale*, in *Dir. pen. cont.*, 22.2.2011.

⁹ La normativa di trasposizione della direttiva (d.lgs.121/2011, emanato in attuazione della l.96/2010, cd. legge comunitaria 2009) ha introdotto la contravvenzione di cui all'art. 727 *bis* c.p. (“Uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette”), in esecuzione dell'art. 3 lett. f) dir., e quella di cui all'art. 733 *bis* c.p. (“Distruzione o deturpamento di habitat all'interno di un sito protetto”), in esecuzione dell'art. 3 lett. h) dir.: per un commento a tali disposizioni ed all'insieme della normativa di attuazione, cfr. per tutti RUGA RIVA, *Il decreto legislativo di recepimento delle direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale*, in *Dir. pen. cont.*, 8.8.2011.

contravvenzioni del TUA la responsabilità da reato degli enti¹⁰. La limitatezza dell'intervento era stata motivata dalla considerazione che proprio l'indirizzo giurisprudenziale citato appena sopra, che riteneva le ipotesi di inquinamento ambientale pericoloso per la salute pubblica suscettibili all'interno di diverse e gravi fattispecie delittuose, testimoniava la presenza nel nostro ordinamento di reati già in grado di garantire la risposta punitiva richiesta in sede comunitaria. In Italia non abbiamo bisogno di introdurre specifiche ipotesi di delitti di danno o di pericolo concreto contro l'ambiente, perché nelle situazioni che la direttiva impone di incriminare già si applicano le severe disposizioni del codice penale a tutela della pubblica incolumità: questo è in sostanza il presupposto che spiega il modesto contenuto della normativa attuativa del 2011 rispetto alla forte richiesta di tutela penale proveniente dal legislatore europeo.

Quanto fosse stato improvvisto tale affidamento nelle capacità delle tradizionali fattispecie codicistiche di predisporre un sistema penale efficace di tutela dell'ambiente, era apparso sin da subito chiaro non solo agli addetti ai lavori, ma allo stesso mondo politico-parlamentare; già nelle prime settimane dell'attuale legislatura vengono presentati diversi disegni di legge che propongono l'introduzione di nuovi delitti a tutela dell'ambiente, strutturati secondo il modello di offesa trattenuto dalla direttiva.

La spinta decisiva perché, quando ormai il disegno di legge sembrava destinato ad un sostanziale accantonamento, il processo di approvazione veda invece una *rapida accelerazione*, viene dal clamore suscitato nell'opinione pubblica dalla sentenza di proscioglimento emessa nel novembre 2014 dalla Cassazione nel *processo Eternit*. Tale procedimento, come noto, in sede di merito aveva visto la condanna per disastro doloso a pene severissime (16 anni in primo grado¹¹, 18 anni in appello¹²) del magnate belga che sino agli anni Ottanta era stato a capo del gruppo che deteneva il controllo degli stabilimenti Eternit. Per la prima volta la Procura torinese aveva ritenuto di qualificare

¹⁰ La direttiva prevedeva all'art. 6 che, in relazione ai reati delle persone fisiche previsti dalla direttiva stessa, «gli Stati membri provvedono affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili quando i reati siano stati commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica».

¹¹ Trib. Torino, 13.2.2012, Schmidheiny ed altro, in *Dir. pen. cont.*, 30.5.2012.

¹² C. App. Torino, Schmidheiny, 3.6.2013, in *Dir. pen. cont.*, 18.11.2013, con nota di ZIRULIA, *Processo Eternit: a che punto siamo?*

l'evidenza epidemiologica di un aumento di mortalità tra i lavoratori o i residenti esposti alle polveri di amianto non più a titolo di omicidio colposo, ma di disastro innominato doloso; ed i giudici torinesi, seguendo tale impostazione, erano pervenuti ad applicare pene di entità sconosciuta a tutti i precedenti in materia di malattie amianto-correlate. Sulla scia poi proprio dei processi torinesi diverse Procure in differenti regioni d'Italia avevano aperto importanti procedimenti a titolo di disastro doloso, arrivando in sede cautelare anche ad ottenere il sequestro di impianti produttivi di importanza nazionale (si pensi su tutti al procedimento relativo all'Ilva di Taranto, per cui è attualmente in corso il dibattimento di primo grado¹³); insomma, pareva trovare conferma nelle aule di giustizia la convinzione che già le fattispecie codicistiche fossero in grado di tutelare in maniera efficace i beni della salute e dell'ambiente. La sentenza della Cassazione, come già accennato, non nega la possibilità di qualificare a titolo di disastro i casi di diffusione di amianto nell'ambiente, ma ritiene che il momento consumativo del disastro, da cui decorre il *dies a quo* della prescrizione, sia al più tardi quello di cessazione dell'attività produttiva; tutti gli impianti Eternit avevano smesso di produrre nel 1986, ed il reato era di conseguenza già prescritto ancora prima che avesse avuto inizio il processo di primo grado¹⁴. Poco importa poi all'opinione pubblica ed al mondo politico che la dichiarazione di estinzione del reato per prescrizione non significhi affatto che la qualificazione a titolo di disastro sia considerata dalla Cassazione impraticabile, e che anzi dalle motivazioni della sentenza emerga che i giudici supremi condividono tale qualificazione: l'annullamento senza rinvio delle sentenze di condanna è avvertito come un segnale che le fattispecie tradizionali non sono adeguate a garantire l'ambiente e la salute, e nel volgere di pochi mesi il Parlamento infine si decide ad approvare la tanto attesa riforma del diritto penale dell'ambiente.

¹³ Sulle complesse vicende del procedimento tarantino, cfr. in particolare RUGA RIVA, *Il caso Ilva: profili penali-ambientali*, in *Lexambiente.it*, 17.10.2014 e PALMISANO, *Del «diritto tiranno». Epitome parziale di un'indagine su cittadini già al di sopra di ogni sospetto*, in *Quest. giust.*, 2014, n. 2, 89.

¹⁴ Per un commento alla decisione della Cassazione, sia consentito il rinvio a MASERA, *La sentenza della Cassazione sul caso Eternit: analisi critica e spunti di riflessione*, in corso di pubblicazione in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, n. 3.

2. Il contenuto della riforma

Una riforma in materia di diritto penale dell'ambiente era dunque necessaria. Prima di valutare l'effettiva portata della novella e le sue criticità, è necessario un rapido cenno al suo contenuto, tenuto conto che si tratta di un intervento molto articolato e complesso.

La novella si struttura in due macro-aree di intervento, apportando significative modifiche tanto al codice penale, che al TUA.

Quanto alle modifiche inserite nel codice penale, quella più significativa è l'introduzione di un nuovo titolo dedicato ai *Delitti contro l'ambiente*, collocato al numero VI *bis*, cioè immediatamente dopo il titolo dei delitti contro l'incolumità pubblica¹⁵.

Nel nuovo titolo vengono innanzitutto introdotte cinque nuove figure delittuose. Le figure principali sono 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*), punibili anche a titolo di colpa (art. 452 *quinquies*). Le altre fattispecie di nuovo conio sono il *traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività* (art. 432 *sexies*), l'*impedimento del controllo* (art. 452 *septies*) e l'*omessa bonifica* (art. 452 *terdecies*). Diverse sono poi le disposizioni di varia natura che completano la struttura del nuovo titolo. Vengono introdotte due nuove *circostanze aggravanti*, l'una (art. 452 *octies*) relativa ai reati associativi di cui agli artt. 416 e 416 *bis*, l'altra (art. 452 *novies*, *aggravante ambientale*) di carattere comune, applicabile quando un fatto previsto come reato è commesso allo scopo di eseguire uno o più tra i delitti previsti nel titolo; l'art. 452 *decies* contiene una disposizione premiale applicabile ai delitti del titolo nei casi di *ravvedimento operoso*; l'art. 452 *undecies* introduce una nuova ipotesi di *confisca obbligatoria e per equivalente*; ed infine l'art. 452 *duodecies* disciplina la misura riparatoria, applicabile in tutte le ipotesi di condanna o patteggiamento per un delitto del titolo, del *ripristino dello stato dei luoghi*.

Collocate al di fuori del nuovo titolo, ma comunque legate alla disciplina dei nuovi reati, sono le norme che per essi prevedono: il *rad-*

¹⁵ In favore della scelta di tale collocazione, che «contribuisce ad una maggiore stigmatizzazione in chiave general-preventiva dei comportamenti puniti», cfr. in particolare *ex multis* SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli "eco delitti": una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Dir. pen. cont.*, 9.7.2015, 5.

doppio dei termini di prescrizione (viene modificato l'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).

Di notevole rilievo è poi l'intervento sul *TUA*, 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 previste dal testo unico, e dunque non per i reati di nuovo conio, che hanno natura delittuosa – 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.

3. Gli effetti della riforma

Non è questa la sede per un'analisi di ciascuna delle numerose novità di cui si è appena terminata la ricognizione. Nel suo complesso, la riforma segna sicuramente un passo avanti importante verso la costruzione di un efficace apparato penalistico a tutela dell'ambiente.

3.1 Le modifiche al codice penale

Quanto alle modifiche del *codice penale*, la novità più significativa è senza dubbio l'introduzione dei delitti di *inquinamento e disastro ambientale*. Con tali fattispecie viene per la prima volta esplicitamente attribuita rilevanza penale alle ipotesi di contaminazione ambientale, con un *significativo ampliamento dell'area di tutela* rispetto ai pur estensivi orientamenti della giurisprudenza in materia di delitti contro la pubblica incolumità.

Infatti, abbiamo visto sopra come, mediante un'interpretazione estensiva della nozione di disastro, la giurisprudenza ante-riforma già fosse arrivata in sostanza a delineare una forma di disastro ambientale all'interno della tipicità del reato di cui all'art. 434, ma comunque la punibilità della contaminazione ambientale a titolo di disastro era su-

bordinata alla verifica di un concreto pericolo per la pubblica incolumità (*rectius*, per la salute pubblica¹⁶), tale pericolo rappresentando un elemento essenziale del disastro innominato. Con la riforma, è il danneggiamento dell'ambiente in sé ad essere punito, a prescindere da eventuali pericoli per la salute. Il dato letterale delle due nuove fattispecie al riguardo non lascia adito a dubbi. Del delitto di inquinamento ambientale risponde «chiunque abusivamente cagiona una *compromissione* o un *deterioramento* significativi e misurabili: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sotto-suolo; b) di un *ecosistema*, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna»; le ipotesi ancora più gravi di danneggiamento dell'ambiente integrano poi gli estremi del disastro ambientale, che si configura alternativamente nei casi di «1) *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». Le forme più gravi di contaminazione ambientale vengono punite con pene severe¹⁷ senza bisogno di un pericolo per la salute: con la riforma, dunque, il legislatore penale è passato da un approccio antropocentrico all'ambiente, in cui si attribuiva rilievo solo alle ipotesi di contaminazione ambientale pericolose per l'essere umano, ad una *visione ecocentrica* di ambiente, in cui è l'integrità dell'ecosistema in sé ad essere considerata meritevole di tutela penale¹⁸.

Il legame tra ambiente e salute non è peraltro privo di riscontro nelle nuove fattispecie, visto che la nozione normativa di disastro ambientale comprende, oltre ai casi di puro danno ambientale appena riportati, anche «3) l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pe-

¹⁶ Nel prosieguo della trattazione utilizzeremo i due termini sostanzialmente come sinonimi, posto che, nel contesto del diritto penale ambientale qui oggetto di attenzione, il tralaticio riferimento al bene dell'incolumità pubblica altro non esprime che la tutela del bene dell'integrità fisica, e dunque della salute, di una pluralità indeterminata di soggetti.

¹⁷ Per l'inquinamento doloso è prevista la reclusione da due a sei anni e la multa da 10.000 a 100.000 euro, mentre per il disastro la reclusione è da cinque a quindici anni; per le ipotesi colpose le pene sono diminuite da un terzo a due terzi.

¹⁸ Per una riflessione sulla pretesa irragionevolezza, in una visione esclusivamente ecocentrica, delle elevatissime pene comminate dalle nuove norme, cfr. peraltro TELESCA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015 recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente": ovvero i chiaroscuri di una agoganta riforma*, in *Dir. pen. cont.*, 17.7.2015, 8.

ricolo». Al di là dei numerosi problemi interpretativi, su cui ci soffermeremo oltre, sollevati da una formulazione normativa tecnicamente quanto mai infelice, è evidente come in questa ipotesi la contaminazione ambientale rilevi solo in quanto offensiva dell'incolumità (salute) pubblica, secondo la classica visione del bene giuridico ambiente come strumentale alla tutela di beni-finali antropocentrici. Gli spazi di applicabilità di tale ipotesi di "disastro ambiental-sanitario" coincidono poi in sostanza con quelli del disastro innominato *ex art. 434 c.p.*¹⁹, alla luce dell'interpretazione fornita dalla giurisprudenza per cui il disastro risulta integrato da ogni *immutatio loci* pericolosa per la incolumità (salute) pubblica. Oggi, quando ricorrono gli estremi della nuova norma, la vecchia (e meno grave) incriminazione non risulta più applicabile.

La riforma delinea quindi, in conformità a quanto previsto dal legislatore europeo²⁰, una tutela penale dell'ambiente strutturata su due piani: si punisce, a titolo di inquinamento o di disastro, la contaminazione ambientale in sé, e si punisce anche, a titolo di disastro, ogni contaminazione pericolosa per la salute pubblica; e mentre per la prima tipologia di fattispecie si tratta a tutti gli effetti di nuove incriminazioni, per la seconda si tratta di una successione normativa tra il vecchio disastro innominato di cui all'art. 434 c.p. (tuttora applicabile ai casi di evento distruttivo pericoloso per la pubblica incolumità che non abbia comportato una compromissione ambientale) ed il nuovo reato di cui all'art. 452 *quater* c.p. La rappresentazione mediatica della riforma, per cui è ad essa che si deve finalmente la punibilità del disastro ambientale, corrisponde dunque solo in parte al vero. E' vera ove si afferma che prima non esisteva una figura di reato così denominata, ma non è corretto parlare di una incriminazione del tutto nuova, posto che le ipotesi di compromissione ambientale pericolosa per la salute erano già prima sussumibili nella figura del disastro (innominato).

Anche se l'estensione della punibilità dovuta alla riforma è quindi minore di quanto possa *prima facie* apparire, la rilevanza della novella va apprezzata per due profili ulteriori rispetto alla sua capacità di ampliamento dell'area della responsabilità penale.

¹⁹ Per un'analisi dei complicati rapporti tra la vecchia fattispecie di disastro e la nuova, che si applica secondo la clausola di riserva «fuori dai casi di cui all'art. 434 c.p.», sia consentito il rinvio a MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente*, in corso di pubblicazione nel *Libro dell'anno del diritto 2016 Treccani*.

²⁰ Cfr. l'art. 3 della direttiva, riportato *supra*, nota 6.

Innanzitutto non è da sottovalutare l'importanza di aver dato un *preciso referente normativo al disastro ambientale*, così da evitarne la riconduzione all'evanescente tipicità del disastro innominato. Oggi quella lacuna di tutela evidenziata dalla stessa Corte costituzionale²¹, e che in attesa di un intervento legislativo era stata la giurisprudenza ordinaria a sforzarsi di colmare, ha trovato risposta da parte del legislatore, che con i delitti di nuovo conio ha fornito ai giudici lo strumento per sanzionare le forme più gravi di danneggiamento ambientale; ed è auspicabile che, proprio perché il vuoto di tutela è stato colmato, la giurisprudenza torni in futuro ad una interpretazione del disastro innominato più conforme ai canoni della stretta legalità penale.

Di notevole portata è poi l'insieme di nuove disposizioni sostanziali e processuali che corredano l'introduzione dei nuovi reati. Le novità, come abbiamo visto, sono numerose ed eterogenee, e non abbiamo lo spazio ora per esaminarle singolarmente. Per limitarci alle più significative, ci paiono da evidenziare la previsione della *responsabilità da reato degli enti* per tutti i nuovi reati; il raddoppio dei consueti termini di *prescrizione* (se nel caso Eternit fosse stata applicabile la nuova norma sul disastro ambientale, il reato non sarebbe stato prescritto neanche secondo il criterio della cessazione dell'attività come *dies a quo* della prescrizione adottato dalla Cassazione)²²; la *confisca* obbligatoria per equivalente, che coglie l'importante aspetto lucrativo spesso associato alla criminalità ambientale; la nuova circostanza *aggravante ambientale*, applicabile a tutti i reati e comportante un aumento di pena consistente; la disposizione premiale sul *ravvedimento operoso*, che prevede sconti di pena significativi per chi abbia collabo-

²¹ Nella già citata sentenza 237/2008, la Corte costituzionale conclude la motivazione affermando che «è tuttavia auspicabile 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 – 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» (par. 9 del "considerato in diritto").

²² La prescrizione del nuovo disastro ambientale è di 30 anni (due volte il massimo editale di 15 anni), quindi il disastro Eternit, il cui termine di prescrizione decorreva secondo la Cassazione dalla chiusura degli stabilimenti nel 1986, si sarebbe prescritto non prima del 2016.

rato a ridurre le conseguenze del reato o all'accertamento delle responsabilità²³.

Il quadro che si delinea nel nuovo titolo VI *bis* del codice è quello di un apparato sanzionatorio che si colloca nella fascia alta della risposta punitiva, non solo e non tanto per le cornici edittali dei nuovi delitti, comunque elevate, ma anche per l'insieme delle misure speciali cui abbiamo appena finito di accennare. Con le disposizioni sulla confisca per equivalente e sul ravvedimento operoso, che sono tipiche della normativa di contrasto alla criminalità organizzata²⁴, emerge in particolare come il legislatore si sia mostrato consapevole dell'intreccio di *interessi economici* che spesso connota i fatti di danno ambientale, fornendo finalmente alla magistratura gli strumenti normativi adeguati per contrastare una forma di criminalità quanto mai insidiosa.

3.2 Le modifiche al Testo unico sull'ambiente

Se il nucleo più significativo del diritto penale dell'ambiente trova oggi la sua collocazione all'interno del codice penale, rimangono comunque ancora applicabili i *reati contravvenzionali* di pericolo astratto (per superamento dei limiti tabellari alle emissioni o per inadempienze alla disciplina amministrativa) previsti nel *TUA*; essi si applicheranno in via esclusiva quando da tali condotte non sia derivato un danno all'ambiente o un pericolo per la salute pubblica, mentre quando uno di questi risultati si sia verificato essi dovrebbero verosimilmente essere ritenuti assorbiti nella contestazione dei più gravi delitti di inquinamento o disastro²⁵.

²³ Per un commento a ciascuna di tali disposizioni, cfr. in particolare RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati*, 2015 e PARODI-GEUBIA-BORTOLOTTI-CORINO, *I nuovi delitti ambientali* (l. 22 maggio 2015, n. 68), 2015.

²⁴ Proprio in coerenza con questa riscontrata interferenza tra criminalità ambientale e fattispecie associative, la riforma ha introdotto una circostanza ad effetto comune tanto per l'associazione a delinquere semplice ex art. 416 c.p., quanto per l'associazione di stampo mafioso di cui all'art. 416 *bis*, quando il *pactum sceleris* ha ad oggetto anche la commissione di uno dei nuovi delitti ambientali.

²⁵ Per la tesi dell'assorbimento delle fattispecie contravvenzionali nelle nuove figure delittuose, posto che si tratta di fattispecie poste a tutela dello stesso bene giuridico, rispetto al quale le fattispecie delittuose puniscono una offesa più marcata e dunque tale da assorbire il disvalore delle figure contravvenzionali, cfr. in particolare RUGA RIVA, *I nuovi*, cit., 14 e 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, 29.5.2015, disponibile in *Dir. pen. cont.*, 3.6.2015, 8.

Proprio in relazione alle fattispecie contravvenzionali in questione, la riforma come già accennato ha introdotto una novità di rilievo prevedendo, nella nuova parte VI *bis* del TUA²⁶, una procedura di estinzione di tali reati mediante adempimento delle prescrizioni impartite dai competenti organi di vigilanza. Senza entrare nel dettaglio della complessa disciplina normativa²⁷, la questione cui vogliamo ora accennare è solo se tale disciplina, che introducendo una nuova forma di estinzione del reato riduce il contenuto afflittivo delle fattispecie in esame, debba o meno considerarsi distonica rispetto al complessivo tenore della riforma, che mira ad inasprire la risposta penale in tema di reati contro l'ambiente.

A noi pare che la contraddizione sia in realtà solo apparente, e che il sistema delineato dalla riforma risponda ad una precisa logica funzionale²⁸. Quando le condotte non rispettose delle prescrizioni amministrative hanno cagionato un danno all'ambiente, si configurano i nuovi delitti, che in ragione delle elevate cornici edittali sono in grado di esercitare un significativo effetto deterrente; quando invece tali condotte non sono sfociate in un danno, il legislatore conferma la qualificazione in termini penalistici (a titolo di contravvenzione), ma fa prevalere sull'obiettivo di applicare la sanzione quello di incentivare il più possibile comportamenti di adeguamento alla normativa violata. L'assetto punitivo è quindi incentrato sulle fattispecie delittuose, mentre per quanto riguarda le ipotesi contravvenzionali – per le quali è previsto comunque un trattamento sanzionatorio assai modesto, del tutto inefficace in chiave deterrente – prevale su quella punitiva la *fi-*

²⁶ La nuova parte contiene gli articoli dal 318 *bis* al 318 *octies* del TUA.

²⁷ Ci limitiamo qui a riferire gli snodi normativi fondamentali della procedura: art. 318 *ter* TUA: «1. Allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 c.p.p., ovvero la polizia giudiziaria *impartisce al contravventore un'apposita prescrizione* asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata, fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario»; art. 318 *quater*: «...2. Quando risulta l'adempimento della prescrizione, l'organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una *somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda* stabilita per la contravvenzione commessa»; art. 318 *septies*: «1. La *contravvenzione si estingue* se il contravventore adempie alla prescrizione impartita dall'organo di vigilanza nel termine ivi fissato e provvede al pagamento previsto dall'art. 318 *quater*, co. 2».

²⁸ In questo senso, cfr. in particolare RUGA RIVA, *I nuovi*, cit., 74, che parla al proposito di una «strategia complementare con diversi punti in comune».

nalità preventiva, che si articola nel meccanismo estintivo di nuovo conio.

Tale duplicità di prospettiva è coerente con uso della sanzione penale (specie detentiva) come *extrema ratio* da riservare ai casi in cui si sia verificata una effettiva lesione dei beni giuridici coinvolti (ambiente e salute), mentre nelle ipotesi in cui l'offesa si sia arrestata alla soglia del pericolo (astratto) risulta più funzionale ad una efficace tutela di tali interessi incentivare una pronta eliminazione delle fonti di pericolo, piuttosto che insistere nell'applicazione di una sanzione penale comunque ben poco afflittiva.

Depenalizzare *tout court* gli illeciti formali in materia ambientale, trasformando le contravvenzioni del TUA in illeciti amministrativi, sarebbe stato sbagliato, perché è importante che tali illeciti rimangano penali, consentendo l'attivazione della magistratura inquirente con i suoi penetranti poteri di indagine; sicché ci pare quanto mai ragionevole la scelta di conservare rilievo penale a tali contravvenzioni, introducendo però un meccanismo che conduce ad una depenalizzazione *de facto* in caso di adempimento delle prescrizioni volte ad evitare che un pericolo solo potenziale per l'ambiente sfoci in un danno effettivo.

4. Le criticità della riforma

Se nel suo complesso la riforma è stata valutata positivamente dalla quasi totalità dei commentatori, non mancano profili rispetto ai quali i pareri si fanno a volte anche aspramente critici. In questo ultimo paragrafo andremo ad analizzare due tra gli aspetti più controversi della riforma, per concludere con un cenno ad una questione su cui la riforma non è intervenuta, e che tuttavia risulta cruciale nell'attuale dibattito in tema di tutela penale dell'ambiente e della salute pubblica.

4.1 La formulazione delle fattispecie di inquinamento e disastro ed il rispetto del principio di legalità

Abbiamo già accennato sopra a come, in relazione all'orientamento giurisprudenziale che applica la norma sul disastro innominato ai casi di contaminazione ambientale, la dottrina sia concorde nel denunciare il contrasto con il *principio di legalità*. Con la riforma il disastro (e l'inquinamento ambientale) sono stati fatti oggetto di autonome incri-

minazioni, ma le nuove norme rispettano i canoni di precisione e di determinatezza che informano la materia penale, oppure i dubbi circa il rispetto del canone della stretta legalità che si ponevano in relazione al disastro innominato si pongono anche oggi, sia pure in termini diversi, in relazione alle nuove fattispecie? Si tratta in effetti di una delle questioni più ricorrenti in tutti i primi commenti, posto che entrambe le fattispecie di nuovo conio sono costituite di elementi che presentano ampi margini di indeterminatezza.

Per quanto riguarda l'inquinamento, non è semplice definire con precisione cosa si debba intendere per «*compromissione o deterioramento*», né tanto meno quando essi siano definibili «*significativi e misurabili*»; quanto poi all'oggetto materiale del reato, ancora una volta il legislatore usa formule molto vaghe per definire l'entità del danno cagionato alle matrici ambientali (la norma parla di compromissione di «*porzioni estese o significative*» del suolo o del sottosuolo), ed introduce poi il concetto di «*ecosistema*», di cui non viene fornita alcuna definizione.

Ancora più gravi sono le incertezze relative alla nozione di disastro ambientale. Le prime due ipotesi presentano problemi, oltre che per il rinvio alla nozione di «*ecosistema*», in ordine alla definizione di «*irreversibilità*» dell'alterazione (n. 1), ed all'individuazione dei criteri alla cui stregua definire l'eliminazione dell'alterazione «*particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali*» (n. 2). Ma la nozione formulata in modo più impreciso è quella del disastro legato al pericolo per l'incolumità pubblica (n. 3), dove si punisce «*l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo*».

Proprio la definizione appena riportata testimonia in modo inequivocabile la *modesta qualità tecnica* della riforma. Una norma centrale del nuovo apparato sanzionatorio viene formulata in modo ridondante, utilizzando parametri (come l'estensione della compromissione ovvero il numero delle persone offese o esposte a pericolo) che solo apparentemente contribuiscono a definire i contorni del fatto punibile, ma in realtà ne accrescono l'indeterminatezza. Il disastro ambientale-sanitario di nuovo conio punisce l'offesa della pubblica incolumità solo quando veicolata da una compromissione ambientale, oppure tale offesa è punita in sé, a prescindere dall'evento intermedio di danno ambientale? In tutti i delitti contro l'incolumità pubblica si punisce il

pericolo, non l'offesa, per l'incolumità pubblica: la novità terminologica è fine a se stessa, o veicola una effettiva novità concettuale? Il riferimento al «numero delle persone offese o esposte a pericolo» significa che i danni (morti o lesioni) cagionati ai singoli individui dal disastro rientrano in tale nozione, e dunque devono essere oggetto di prova in sede processuale, o sono delle conseguenze ulteriori ed estranee al perimetro della tipicità? Quelle appena citate sono solo tre questioni interpretative, a nostro avviso particolarmente significative, tra le molte che sono state poste in luce dai primi commentatori: tutte questioni alle quali l'involuto tenore letterale della disposizione non fornisce una risposta univoca.

Di fronte a norme incriminatrici che indiscutibilmente sono state scritte male, e che si prestano ad una pluralità di letture più o meno ragionevoli, si presentano all'interprete due strade. Si può conclusivamente constatare che le nuove fattispecie sono descritte in modo poco intelleggibile, auspicandone la dichiarazione di illegittimità costituzionale per contrasto con il principio di legalità; oppure ci si può sforzare di pervenire, mediante l'ausilio dei tradizionali canoni ermeneutici, a risultati interpretativi ragionevoli anche sulla base di una formulazione letterale infelice. Su quale sia l'approccio metodologicamente corretto, non crediamo possano esservi dubbi. Un noto principio a più riprese affermato dalla nostra Corte costituzionale prevede che una norma sia incostituzionale non quando *una* possibile interpretazione del dato letterale sia incostituzionale, ma quando *ogni* sua possibile interpretazione sia incostituzionale²⁹; l'interprete non deve fermarsi alla constatazione che la norma si presta ad interpretazioni illegittime, ma deve fare quanto possibile per fare della norma un'applicazione ragionevole.

Quasi tutti i primi commentatori della riforma si sono del resto orientati in questa direzione, ed in attesa delle prime decisioni della giurisprudenza, hanno cercato di fornire delle nuove fattispecie una ricostruzione coerente da un punto di vista sistematico e teleologico³⁰. Per venire, solo a titolo di esempio, ai problemi evocati sopra, si può argomentare che : 1) anche se la definizione di disastro di cui al n. 3

²⁹ Cfr. per tutte C. Cost. 356/1996, in *Giur. Cost.*, 1996, 3107, con nota di LAMARQUE.

³⁰ Per la conclusione che la norma sul disastro, proprio in ragione della sua indeterminatezza, deve essere dichiarata incostituzionale, cfr. peraltro l'isolata presa di posizione di BELL-VALESCCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, in *Dir. pen. cont.*, 21.7.2015, 14.

non lo richiede espressamente, l'offesa alla pubblica incolumità rileva a titolo di disastro ambientale solo quando sia mediata da una contaminazione ambientale, anche se priva delle caratteristiche di irreversibilità o particolare difficoltà di eliminazione delle conseguenze dannose, peculiari dei disastri di cui ai n. 1 e 2; 2) il requisito dell' «*offesa alla pubblica incolumità*» va inteso come sinonimo di «*pericolo*» per tale bene giuridico, posto che in relazione ad un interesse collettivo ed esponenziale come quello in questione non è logicamente possibile distinguere tra offesa e pericolo; 3) alla luce della sentenza della cassazione sul caso Eternit, dove è stato escluso che le morti o lesioni delle singole persone offese rappresentassero un elemento costitutivo del disastro innominato, anche in relazione al nuovo disastro ambientale è ragionevole concludere che le morti o le lesioni siano estranee alla fattispecie, posto che, se le si considerassero elementi costitutivi del nuovo disastro, si arriverebbe all'assurdo risultato di punire solo con la reclusione sino a quindici anni delle condotte di volontaria causazione della morte di una o più persone³¹.

Per concludere sul punto, le nuove norme (e specie quella sul disastro ambiental-sanitario) non sono certo un esempio di buona tecnica redazionale, e sono in effetti necessari passaggi interpretativi anche complessi per non cadere in inammissibili aporie. Le strade per un superamento di tali difficoltà però non mancano, come già hanno mostrato i primi commenti alla riforma; e l'auspicio è che i futuri interventi della giurisprudenza vadano nella direzione di una chiara e rapida concretizzazione delle formule legislative, così da colmare per mezzo del «diritto vivente» il deficit di tipicità da cui sono caratterizzate le nuove fattispecie.

4.2 *La clausola «abusivamente» e la delimitazione dell'area di rischio consentito*

Sia la norma sull'inquinamento, che quella sul disastro, puniscono chiunque abbia «*abusivamente*» cagionato uno degli eventi rispettivamente descritti in ciascuna delle due fattispecie. Sul significato da attribuire a tale avverbio si registra una ampia varietà di posizioni tra i commentatori. Non sono diverse solo le qualificazioni dogmatiche

³¹ Per una più distesa esposizione di tali passaggi e per una ricognizione delle diverse tesi espresse in argomento, sia consentito ancora il rinvio a MASERA, *I nuovi delitti*, cit.

(*clausola di illiceità speciale*³² o *elemento costitutivo della condotta*³³), ma ciò che più conta diverso è il significato sostanziale che ciascuno autore attribuisce all'espressione in esame. Secondo l'opinione più radicale la presenza di tale avverbio avrebbe un effetto dirompente sulla struttura della norma, arrivando ad impedire il configurarsi del reato ogniqualvolta la condotta che ha cagionato il disastro fosse coperta da un'autorizzazione amministrativa, in quanto in presenza di un tale provvedimento l'attività dannosa non potrebbe essere definita come "abusiva"³⁴; secondo invece la tesi più riduttiva, l'avverbio abusivamente avrebbe soltanto la funzione di richiamare il giudice alla verifica, comunque imposta dai principi generali in tema di imputazione oggettiva e di colpa, che l'attività da cui è derivato il danno non rientrasse nel novero di quelle di cui è nota la pericolosità ma che sono comunque consentite, entro i parametri stabiliti dalla legge, in considerazione della loro rilevanza socio-economica (l'area del cd. rischio consentito)³⁵.

Il tema è estremamente complesso, e meriterebbe ben maggiore approfondimento di quanto ci è qui concesso. Volendo abbozzare una posizione, a noi pare che sia anzitutto da escludere, anche alla luce della giurisprudenza relativa ad altri reati in cui compare la clausola in questione, che la presenza di un'autorizzazione valga di per sé ad impedire che il disastro possa dirsi abusivamente cagionato: se, ad esempio, l'autorizzazione è stata concessa in violazione dei requisiti di legge, o addirittura se emerge che essa è il frutto di un patto corruttivo,

³² E' la tesi prevalente: cfr. tra gli altri BELL-VALSECCHI, cit., 12 e RUGA RIVA, *I nuovi*, cit., 9.

³³ In questo senso cfr. in particolare SIRACUSA, *La legge*, cit., 17, che proprio in ragione della presenza dell'avverbio in esame qualifica il disastro come *reato a condotta vincolata*.

³⁴ Il critico più acceso della formula in questione è stato senz'altro AMENDOLA, che sul punto si è confrontato con RUGA RIVA in un serrato confronto di opinioni sulla rivista online *Lexambiente.it*, (cfr. gli interventi di RUGA RIVA del 23.6.2015 e del 6.7.2015, e le repliche di AMENDOLA del 26.6.2015, e del 13.7.2015); si rinvia a tali interventi anche per una discussione sulla possibilità di ritenere la clausola in esame imposta dalla direttiva 2008/99/CE, che all'art. 3, ove sono descritte le condotte di compromissione ambientale che devono essere oggetto di incriminazione, specifica che le attività in questione sono da punire «qualora siano *illicite*».

³⁵ Per la tesi della sostanziale inutilità della clausola, cfr. in particolare BELL-VALSECCHI, cit., 13, secondo cui clausole di anti giuridicità espressa del tipo di quella in esame «altro non fanno se non ricordare l'ovvio, ossia che il fatto tipico costituisce reato solo se non è imposto o facoltizzato da un'altra norma dell'ordinamento».

ben potrà il giudice penale ritenere l'attività abusiva, anche se formalmente autorizzata³⁶.

Il vero problema si pone nei casi in cui l'attività, oltre ad essere autorizzata, sia anche conforme alle prescrizioni normative: se il gestore dell'attività era a conoscenza del fatto che tali prescrizioni, magari in ragione della loro obsolescenza, non potevano più reputarsi adeguate a garantire l'ambiente, può comunque configurarsi la responsabilità penale a titolo di colpa, anche in mancanza di alcuna violazione formale della disciplina amministrativa di settore?

Rispetto a tale questione, che è da tempo al centro di un vivace dibattito in dottrina come in giurisprudenza, non ci pare che l'avverbio in questione risulti risolutivo. L'espressione è talmente generica, da poter essere agevolmente interpretata in *sensu ampio*, come contrasto della condotta con le diverse *norme di rango primario* che a livello nazionale ed europeo individuano nell'ambiente un interesse fondamentale, da coloro che non intendano subordinare la reazione penale per l'evento dannoso all'individuazione di precise disposizioni normative violate da parte della condotta causativa dell'evento; oppure in *sensu più rigoroso*, come necessità che tale condotta sia illecita rispetto a *precise prescrizioni* normative, da chi intenda riconoscere alla legge la possibilità di creare spazi di rischio consentito ove l'eventuale causazione di danni all'ambiente è comunque penalmente irrilevante.

Ci troviamo di fronte ad un tema-chiave dell'attuale scena penalistica, con l'esempio del caso Ilva a mostrare come il contemperamento tra le esigenze di tutela dell'ambiente e della salute e le esigenze della produzione possa costituire materia per un confronto anche aspro tra potere esecutivo e legislativo da un lato, e magistratura penale dall'altro. Oggi il legislatore sembra aver introdotto una inedita forma di "disastro non abusivo", rendendo lecita la causazione di un disastro che non sia avvenuta abusivamente. In realtà, cambia molto poco rispetto al passato, perché non si fa altro che riproporre sotto una nuova veste il tradizionale problema della delimitazione dell'area del *rischio*

³⁶ Per alcuni riferimenti alla giurisprudenza relativa al reato di cui all'art. 260 t.u.a. ("attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti"), dove ricorre la formula in esame, cfr. PALMISANO, *Delitti contro l'ambiente, quand'è che un disastro si può dire abusivo*, in *Lexambiente.it*, 26.3.2015; per un'analisi di ampio respiro sui profili penali delle condotte non autorizzate, anche al di fuori dell'ambito ambientale (si pensi in particolare al settore dei reati edilizi), cfr. anche per i necessari riferimenti bibliografici M. MANTOVANI, *Le attività non autorizzate: profili penali*, 2003.

consentito, al cui interno si collocano le ipotesi in cui la causazione di un evento penalmente rilevante (nel nostro caso il disastro) non è perseguibile, perché l'attività produttiva che l'ha cagionata è stata esercitata nel rispetto della normativa in materia.

La sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva ha affermato con chiarezza che gli interessi pur di massimo rilievo costituzionale della salute pubblica e dell'ambiente possono essere bilanciati dal legislatore con gli interessi anch'essi di rilievo costituzionale del lavoro e dello sviluppo economico, ed il giudice penale è vincolato al rispetto di tale bilanciamento, essendogli preclusa la possibilità di interrompere attività produttive espressamente autorizzate dall'autorità amministrativa, anche quando vi sia motivo di ritenere che esse possano cagionare o aver cagionato danni alla salute ed all'ambiente³⁷.

Ora, con le nuove norme, il tema della rilevanza penale di condotte consentite che cagionano un disastro ha acquisito ancora maggiore rilievo, considerato come il nuovo disastro ambientale si estenda a differenza del passato anche ad ipotesi di contaminazione ambientale non pericolosa per la salute pubblica, e sia tutt'altro che infrequente che l'esercizio di un'attività produttiva possa cagionare uno degli eventi tipizzati dalle nuove norme.

Pensiamo ad un caso molto semplice, quello di un'industria che, ottenute tutte le necessarie autorizzazioni amministrative ed ambientali, si insedia in un'area da tempo abbandonata, e sulla quale negli anni si era sviluppata una rigogliosa vegetazione. E' evidente che, se l'avvio dell'attività rispetta davvero tutte le prescrizioni, i responsabili non sono punibili a titolo di disastro ambientale anche se l'impianto ha provocato una «alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema» (per quanto sfornito di alcuna particolare caratteristica di pregio naturalistico, è fuori discussione che uno spazio verde e privo di elementi antropici rappresenta un ecosistema), e quindi si è verificato un evento tipico di disastro. Non c'era però bisogno della clausola dell'abusivamente per non ritenere punibile una tale condotta, posto che il corretto esercizio di un'attività produttiva autorizzata già secondo i principi generali non può comportare un rimprovero penale per le conseguenze inevitabili di tale attività.

Ma il caso si fa più difficile quando l'attività sia stata autorizzata in conformità alla normativa vigente, ma i responsabili non abbiano

³⁷ C. Cost., 9.5.2013, n. 85, in *Dir. pen. cont.*, 9.5.2013.

adottato le misure tecniche disponibili per ridurre l'impatto ambientale, misure che non risultavano imposte dalla legge o dall'autorizzazione amministrativa perché di recente introduzione, ma di cui gli stessi conoscevano la disponibilità e l'efficacia. In un'ipotesi di tale natura siamo ancora nell'area del rischio consentito, o la prevedibilità ed evitabilità del danno derivante dal danno derivante dall'attività autorizzata lo rendono penalmente rimproverabile a titolo di colpa generica? La giurisprudenza tradizionalmente è orientata a fornire risposta positiva a tale interrogativo³⁸, la cui soluzione risulta centrale in molti procedimenti attualmente in corso per disastro innominato (i casi più noti ove tale questione sarà sicuramente oggetto di discussione sono quelli dell'Ilva di Taranto e della centrale elettrica Tirreno Power di Vado Ligure³⁹). Qui davvero non abbiamo spazio neppure per accennare una nostra posizione sul punto; ciò che ci interessa in conclusione ribadire è solo che l'aggiunta tra gli elementi dei nuovi reati di una formula dal contenuto così ampio come quella dell'«abusivamente» difficilmente potrà fornire nei futuri processi per i nuovi reati un ausilio decisivo alla soluzione di una questione così complessa ed intrisa di significati dogmatici e valoriali.

4.3 La qualificazione penalistica dell'evidenza epidemiologica di un eccesso di mortalità

Tutti i principali processi per disastro innominato appena conclusisi (processo Eternit) o attualmente pendenti⁴⁰ hanno una caratteristica in comune: il sostegno probatorio alle tesi dell'accusa è rappresentato da *studi epidemiologici* condotti sulle popolazioni esposte, dai quali è emerso un *aumento di mortalità* e morbilità per patologie correlate alla sostanza pericolosa.

³⁸ Per l'affermazione che il rispetto delle prescrizioni amministrative non basta di per sé ad escludere l'imputazione del fatto a titolo di colpa, cfr. *ex multis* Cass., sez. II, 15.12.2006, n. 13676.

³⁹ Per il provvedimento che in sede cautelare ha disposto il sequestro degli impianti, cfr. GIP Savona, 11.3.2014, in *Dir. pen. cont.*, 8.5.2014, con nota di ZIRULIA.

⁴⁰ Per rimanere ai casi già citati sopra, per il procedimento Ilva è iniziato da poche settimane il dibattimento presso la Corte d'assise di Taranto (la competenza è determinata dalla contestazione, oltre che del disastro innominato doloso, anche dell'avvelenamento doloso di cui all'art. 439 c.p.), mentre per il caso Tirreno Power non si è ancora conclusa l'udienza preliminare.

Sino a pochi anni orsono, un tale dato probatorio veniva comunemente ricondotto alle fattispecie di omicidio o lesioni colpose, come testimoniano le decine, se non centinaia, di processi per tale titolo di reato che da almeno vent'anni vengono celebrati in ogni parte d'Italia per le morti da esposizione a sostanze tossiche, prima tra tutte l'amianto⁴¹. Il processo Eternit ha inaugurato un nuovo *trend* giurisprudenziale, sempre più di successo almeno nella magistratura inquirente, fondato sulla qualificazione dell'aumento di mortalità a titolo di disastro innominato doloso.

Abbiamo già chiarito in un lavoro recente perché tale qualificazione non ci convince, ribadendo le ragioni per cui riteniamo sostenibile, mediante il ricorso all'istituto dell'*accertamento alternativo* dell'evento, la tesi secondo cui il dato di un'affidabile evidenza epidemiologica circa l'aumento di mortalità o di morbilità dovuto ad una determinata esposizione, sia sufficiente per l'imputazione a titolo di omicidio o lesioni (colpose)⁴².

Tale questione – che, per usare le parole di un autorevole penalista, è oggi di «travolgente attualità scientifica e politico-criminale»⁴³ – è rimasta impregiudicata dalla riforma qui in commento, posto che le eventuali morti cagionate dalla compromissione ambientale sono estranee alle nuove fattispecie di inquinamento e di disastro, esattamente come sono estranee alla fattispecie di disastro innominato. Il legislatore ha infatti tipizzato, come ampiamente visto sopra, un'ipotesi di disastro ambientale in cui elemento costitutivo è l'offesa alla pubblica incolumità, e le singole morti sono mere conseguenze ulteriori del disastro; ma non ha colto l'occasione della riforma per chiarire se la prova di un aumento di mortalità rilevi o meno a titolo di omicidio colposo (o di aggravante *ex artt.* 452 *ter*⁴⁴ o 586 c.p. del de-

⁴¹ Per una rassegna della giurisprudenza in argomento, cfr. per tutti BARTOLI, *Causalità e colpa nella responsabilità penale per esposizione dei lavoratori ad amianto*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2011, 597 e, più di recente, ID., *La recente evoluzione giurisprudenziale sul nesso causale nelle malattie professionali da amianto*, in *Dir. pen. cont.*, 22.7.2014.

⁴² Cfr. MASERA, *Evidenza epidemiologica di un aumento di mortalità e responsabilità penale*, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, 2014, n. 3-4, 355; per una più compiuta esposizione della tesi si rinvia invece a ID., *Accertamento alternativo ed evidenza epidemiologica nel diritto penale*, 2007.

⁴³ Sono le parole di DONINI, *Reati di pericolo e salute pubblica – Gli illeciti di prevenzione alimentare al crocevia della riforma penale*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2013, 85.

⁴⁴ Sull'interpretazione di tale disposizione, rubricata “*Morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale*”, cfr. per tutti RUGA RIVA, *I nuovi*, cit., 14.

litto ambientale da cui derivano i decessi: i problemi sotto il profilo dell'imputazione causale delle morti rimangono gli stessi). Alla giurisprudenza rimane dunque, anche dopo la riforma, il compito di rispondere a tale quesito; e nei prossimi mesi non mancheranno le occasioni, anche di sicuro impatto mediatico, in cui i nostri giudici si troveranno a confrontarsi.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULI**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Luca **GENINATTI**,

Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Luciano

PATRUNO, Laura **RONCHETTI**,

Ilenia **RUGGIU**, Giuliano

SERGES, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)