

# LA LEGGE 22 MAGGIO 2015, N. 68 SUGLI “*ECODELITTI*”: UNA SVOLTA “*QUASI*” EPOCALE PER IL DIRITTO PENALE DELL’AMBIENTE

Licia Siracusa

## ABSTRACT

La legge 22 maggio 2015 n. 68 sugli ecoreati costituisce una svolta “epocale” per il diritto penale dell’ambiente. Il presente contributo analizza le principali novità della riforma, evidenziandone pregi e punti deboli, sia sotto il profilo della “tenuta” in chiave teorica delle soluzioni normative adottate, sia con riguardo alla loro concreta efficacia, in termini di rafforzamento del complessivo livello di tutela dell’ambiente.

## SOMMARIO

1. Premessa – 2. Le principali novità della legge 22 maggio 2015, n. 68. – 3. Il delitto di inquinamento ambientale. – 3.1 La clausola di illiceità speciale. – 3.2. L’offesa punita. – 4. La “genesi” politico-criminale del delitto di disastro ambientale: l’*horror vacui* del disastro innominato. – 5. Il delitto di disastro ambientale: la condotta tipica. – 5.1 L’evento del delitto di disastro. – 6 Causa ed evento nelle nuove incriminazioni ambientali. – 7. Il reato di omessa bonifica (art. 452-*terdecies*) e l’ordine di ripristino dello stato dei luoghi (art. 452-*duodecies*). – 8. Il delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452-*sexies*). – 9. Il ravvedimento operoso. – 10. La prescrizione lunga. – 11. Brevi note a margine su causalità e colpevolezza nelle nuove incriminazioni. – 12. Un sintetico “bilancio” in prospettiva futura.

## 1.

## Premessa.

La riforma in materia di ecoreati di recente varata dal Parlamento con l'approvazione della Legge 22 maggio 2015, n. 68 rappresenta certamente un "evento epocale", per lungo tempo atteso dagli "addetti al settore" che ne hanno costantemente richiamato l'urgenza, pur nella varietà delle soluzioni prospettate.

Come sovente accade in diritto penale, il balzo in avanti nella direzione di una radicale innovazione della disciplina è stato innescato dalla vasta eco collegata a taluni eclatanti casi giudiziari, che hanno impetuosamente richiamato l'attenzione dell'opinione pubblica e del legislatore sulla necessità di assicurare adeguata copertura penale alle più gravi forme di aggressione all'ambiente, non agevolmente punibili nel quadro della normativa vigente, sia perché atipiche rispetto alle fattispecie incriminatrici di pericolo astratto previste nel TUAMB, sia perché difficilmente inquadrabili entro lo spettro applicativo di disposizioni codicistiche poste a tutela di beni contigui, ma diversi dal bene ambiente; come la vita, l'incolumità pubblica, la salute pubblica, la flora o la fauna.

La spinta decisiva è dunque provenuta dal prepotente irrompere della prassi giudiziaria, piuttosto che dagli stimoli offerti dai polverosi dibattiti accademici. Dopo quasi un anno di attesa, l'approvazione del testo giunge infatti a circa un mese e mezzo di distanza dal deposito delle motivazioni della sentenza di legittimità sul "caso Eternit".

Tale stretta contiguità temporale sembra tutt'altro che casuale e induce a sospettare che una brusca accelerazione dei tempi di maturazione dell'iniziativa in cantiere sia provenuta proprio dalla necessità di rispondere celermente alle ampie polemiche sollevate dall'esito, oltre che della citata vicenda "Eternit", anche di altri recenti casi di disastri ambientali, rimasti impuniti, o esposti al rischio di rimanere impuniti<sup>2</sup>, proprio a causa della lacuna legislativa dovuta all'assenza di una norma incriminatrice *ad hoc* per i disastri contro l'ambiente.

Come noto, la giurisprudenza ha tentato di porre rimedio a tale lacuna legislativa attraverso una discutibile operazione esegetica di adattamento delle disposizioni incriminatrici vigenti a fatti di devastanti inquinamenti umani che erano però eterogenei rispetto alle incriminazioni invocate, vuoi per la tipologia di bene giuridico tutelato, vuoi per modalità delle condotte punite. I risultati di una tanto ardita attività interpretativa di tipo creativo sono stati invero non sempre positivi; e sovente hanno clamorosamente fallito l'obiettivo principale che li aveva motivati di assicurare una degna risposta in sede penale alle vittime per le offese subite.

Certamente, l'attività di supplenza svolta nel campo dei disastri ambientali dalla

<sup>1</sup> Dopo le severe condanne pronunciate in primo grado ed in appello, il "caso Eternit" si è di recente concluso con il proscioglimento degli imputati per intervenuta prescrizione, (Cass. pen., sez. I, 19 novembre 2014 (dep. 23 febbraio 2015), n. 7941, Pres. Cortese, Est. Di Tomassi, imp. Schmidheiny).

Superfluo ribadire come tale vicenda costituisca un *leading case*, per l'approccio innovativo inaugurato su un tema ormai divenuto "classico" nel dibattito penalistico, come quello delle morti cagionate dalle polveri di amianto.

Per l'ampia letteratura in materia, si leggano tra gli altri F. PALAZZO, *Morti da amianto e colpa penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2011, p. 185; R. BARTOLI, *La recente evoluzione giurisprudenziale sul nesso causale nelle malattie professionali da amianto*, in questa Rivista, 3-4/2014, p. 396; Id., *Causalità e colpa nella responsabilità penale per esposizione dei lavoratori ad amianto*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2011, p. 597; Id., *Responsabilità penale da amianto: una sentenza destinata a segnare un punto di svolta*, in *Cass. pen.*, 2011, p. 1712; *La responsabilità penale da esposizione dei lavoratori ad amianto*, in *Dir. pen. cont.*, 25 gennaio 2011; M. SURACE, *La morte del lavoratore per l'esposizione alle polveri di amianto: condizione perché sussista la responsabilità del datore di lavoro*, in *Cass. pen.*, 2010, p. 211; L. MASERA, *La malattia professionale e il diritto penale*, in *Dir. pen. cont.*, 10 novembre 2011, ; Id., *Danni da amianto e diritto penale*, in *Dir. pen. cont.*, 29 ottobre 2010; S. ZIRULIA, *Causalità e amianto: l'eterno "duello" tra i consulenti tecnici delle parti*, in *Corr. mer.*, 2012, p. 277; Id., *Ancora oscillazioni della giurisprudenza di legittimità sulle "morti da amianto"*, in *Dir. pen. cont.*, 11 ottobre 2012; Id., *Amianto e responsabilità penale: causalità ed evitabilità dell'evento in relazione alle morte derivate da mesotelioma pleurico*, in *Dir. pen. cont.*, 21 gennaio 2011; M. ASCIONE, *La tutela penale rispetto al rischio amianto*, in *Giur. mer.*, 2010, p. 900; L. SIRACUSA, *Nesso di causalità ed esposizione a "sostanze tossiche" (processi Montefibre 2011)*, in *Nel diritto*, 2012, p. 757; Id., *Causalità e colpa nell'esposizione dei lavoratori alle polveri di amianto tra «caos» e «logos»*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2009, p. 969; R. BLAIOTTA, *Causalità e neoplasie da amianto*, in *Cass. pen.*, 2003, p. 3391, G. INSOLERA, L. MONTUSCHI (cur.), *Il rischio da amianto. Questioni sulla responsabilità civile e penale*, Bologna, 2006; R. GUARINIELLO, *Malattie professionali, tumori da amianto, asbestosi*, in *Foro. it.*, 2000, p. 278; Id., *I tumori professionali nella giurisprudenza penale*, in *Foro. it.*, 1999, p. 237; A. DI AMATO, *La responsabilità penale da amianto*, Milano, 2003.

<sup>2</sup> Il riferimento è, oltre che al già citato caso "Eternit", anche al celebre "caso Ilva" di Taranto il cui processo, ancora in corso, ha generato un aperto scontro istituzionale tra politica e magistratura circa la definizione del punto di equilibrio nel bilanciamento di interessi tra le esigenze di mantenimento della produzione industriale da un lato, e la tutela della salute e dell'incolumità pubblica, dall'altro lato.

La vicenda è nota. Al sequestro preventivo dell'intero comparto produttivo dell'Ilva a Taranto disposto dalla magistratura ha fatto seguito l'approvazione del D.L. n. 207/2012 che ha conferito agli impianti incriminati l'AIA (autorizzazione integrata ambientale) in deroga, nonostante ad opinione della procura, tali impianti avessero gravemente compromesso l'ambiente.

Per un commento del caso, si legga A. PICILLO, *Tra le ragioni della vita e le esigenze della produzione: l'intervento penale ed il caso Ilva di Taranto*, in *Arch. pen.*, fasc. 2, 2013.

magistratura chiama in causa questioni “cruciali” di ben più ampio respiro – rispetto a quelle più circoscritte oggetto di questo studio –, sui limiti e sull’opportunità della progressiva affermazione di un nuovo modello di giustizia penale di tipo “risarcitorio/riparatorio”, che pone tra i suoi scopi prioritari anche il farsi carico delle richieste riparative (non soltanto materiali) e del bisogno di giustizia delle vittime, sino a trasfigurare il tradizionale modo di intendere la funzione della pena e dello stesso processo penale<sup>3</sup>.

Nondimeno, malgrado la prassi giudiziaria “militante” a sostegno delle persone fisiche offese dai reati ambientali rappresenti una deviazione anche discutibile del processo penale verso istanze ulteriori e diverse, che gli sono tipicamente estranee, è tuttavia indubbio che essa abbia ad ogni modo avuto il merito di palesare l’improcrastinabilità di un apposito intervento del legislatore penale in materia ambientale.

Una volta conclusosi il faticoso cammino della tanto invocata riforma, il dibattito sul fondamento i limiti e le tecniche di tale ambito dell’ordinamento penale diviene dunque nuovamente attuale, e anzi si arricchisce degli stimoli offerti dal banco di prova della legge sugli ecoreati, che offre molteplici spunti di riflessione sia sotto il profilo dell’adeguatezza delle soluzioni normative proposte alle istanze di politica/criminale che ne stanno alla base, sia sul versante della loro “tenuta” in chiave teorica, alla luce delle peculiarità tanto del bene giuridico tutelato, quanto delle condotte lesive incriminate.

Tra le novità che vengono in rilievo, a quella maggiormente evidente dell’inserimento nel codice penale di un intero titolo dedicato ai reati ambientali, se ne aggiungono altre indubbiamente meno cariche di valore simbolico, eppure altrettanto (o forse più) significative, riguardanti la tipologia di condotte punite, il bene giuridico tutelato e la centralità attribuita agli obblighi di ripristino dello stato dell’ambiente. Senza contare che le nuove disposizioni conseguono in via definitiva l’obiettivo, anch’esso da tempo fortemente invocato in dottrina, di un allineamento del nostro ordinamento ai contenuti della Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell’ambiente<sup>4</sup>.

Come è noto, l’implementazione da parte italiana delle suddette prescrizioni europee<sup>5</sup> aveva largamente deluso le aspettative, sia per la mancata introduzione di nuove fattispecie incriminatrici di danno o di pericolo concreto per l’ambiente, come invece avrebbe richiesto un corretto adeguamento agli *standards* di incriminazione delineati nel testo europeo; sia per l’assenza di una revisione globale del sistema di tutela penale dell’ambiente, che pure si era ipotizzata all’indomani dell’approvazione della direttiva come conseguenza dell’impatto della stessa sul nostro ordinamento<sup>6</sup>.

Ebbene, le attese sulle ricadute positive della direttiva, rimaste deluse all’indomani della sua attuazione, hanno invece trovato una risposta compiuta con l’approvazione della legge 68/2015, tanto in termini di approfondimento del livello delle offese incriminate, quanto sotto il profilo dell’inasprimento della risposta sanzionatoria, in corrispondenza del maggiore disvalore lesivo delle fattispecie di nuova formulazione.

La “chimera” di un radicale cambio di passo nella politica criminale di contrasto agli illeciti ambientali più gravi si è dunque definitivamente avverata. E dal dispiegarsi di tale nuovo orizzonte prende avvio un doveroso percorso di approfondimento delle considerazioni a loro tempo sviluppate dai primi commentatori sul contenuto della proposta<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> Su questi temi, di recente, L. CORNACCHIA, *Vittime e giustizia criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1760 e s.

<sup>4</sup> Direttiva 2008/99/ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell’ambiente, in *GU L 328/28*;

<sup>5</sup> Avvenuta con il D.lgs. 7 luglio 2011, n. 121.

<sup>6</sup> M. BENOZZO, *La direttiva sulla tutela penale dell’ambiente tra intenzionalità, grave negligenza e responsabilità delle persone giuridiche*, in *Dir. giur. agr. alim. dell’ambiente*, 2009, n. 5, p. 301; G. M. VAGLIASINDI, *La direttiva 2008/99 CE e il Trattato di Lisbona: verso un nuovo volto del diritto penale ambientale italiano*, in *Dir. comm. intern.*, 2010, p. 458 ss.; C. PAONESSA, *Gli obblighi di tutela penale. La discrezionalità legislativa nella cornice dei vincoli costituzionali e comunitari*, Pisa, 2009, p. 232 e ss.; L. SIRACUSA, *L’attuazione della direttiva sulla tutela dell’ambiente tramite il diritto penale*, in *Dir. pen. cont.*, 22 febbraio 2011, p. 2; ID., *La competenza penale comunitaria al primo banco di prova: la direttiva europea sulla tutela penale dell’ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2008, p. 898 e 899; A. L. VERGINE, *Nuovi orizzonti del diritto penale ambientale*, in *Ambiente@Sviluppo*, 2009, n. 1., p. 10. Più di recente, A. ALBERICO, *Obblighi di incriminazione e “contro limiti” nell’adempimento della Direttiva 2008/99/CE in materia di tutela penale dell’ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2014, p. 233 e ss.

<sup>7</sup> Particolarmente efficace, in quanto fortemente evocativa, l’espressione “*Aspettando Godot*” impiegata da V. Muscatiello per descrivere il carico di aspettative deluse maturato negli ultimi trent’anni di fronte al ripetuto fallimento di uno svariato numero di proposte di riforma dei reati ambientali (V. MUSCATIELLO, *Aspettando Godot*, in *Dir. pen. proc.*, 2007, p. 1521).

<sup>8</sup> Mi riferisco al commento di C. RUGA RIVA, *Commento al testo base sui delitti ambientali adottato dalla Commissione Giustizia della Camera*, in *Dir. pen. cont.*, 22 gennaio 2014, nonché, alle riflessioni da me sviluppate in *I delitti di inquinamento e di disastro ambientale in una recente proposta di riforma del legislatore italiano*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2015, p. 207 e ss.

## 2.

**Le principali novità della riforma.**

Come anticipato, la riforma degli ecoreati senza dubbio determina un cambiamento davvero radicale del diritto penale ambientale, in quanto agisce su più fronti:

- 1) introduce nel codice penale un autonomo titolo riguardante i delitti ambientali<sup>9</sup>;
- 2) prevede incriminazioni di danno e di pericolo concreto;
- 3) estende l'area applicativa di misure riparatorie e ripristinatorie;
- 4) modifica il regime di punibilità delle contravvenzioni ambientali.

La prima significativa novità è certamente costituita dall'inserimento dei delitti ambientali nel codice penale<sup>10</sup>; operazione a forte valenza simbolica, come ogni iniziativa di riforma che incida direttamente sul catalogo dei beni protetti dalle disposizioni codicistiche, cui si possono collegare taluni indiscutibili vantaggi.

La collocazione dei più gravi reati ambientali nel codice penale certifica in effetti il particolare rilievo assegnato al bene giuridico dell'ambiente e contribuisce ad una maggiore stigmatizzazione in chiave general-preventiva dei comportamenti puniti<sup>11</sup>.

Sebbene chi scrive abbia in più occasioni ribadito come una seria prospettiva di riforma dei reati ambientali avrebbe dovuto liberarsi dell'idea di considerare pregiudizialmente cruciale la questione della collocazione topografica dei nuovi illeciti<sup>12</sup>, a fronte dell'irrinunciabilità al vincolo di conformità ai principi e di razionalità delle soluzioni adottate qualunque fosse stato il luogo di destinazione prescelto per le future incriminazioni<sup>13</sup>, tuttavia, all'indomani del traguardo raggiunto, non si può non evidenziare la forte carica evocativa suscitata dalla previsione di delitti ambientali di stampo codicistico.

Si tratta di una scelta assiologica che avvalorava l'idea dell'assoluta centralità finalmente assunta dal bene ambiente, nel quadro del nucleo forte dei valori oggetto di tutela penale, e che ha inevitabili ricadute sul piano della prevenzione generale, in termini sia di aggravamento del livello afflittivo delle sanzioni previste in proporzione al maggior "peso" acquisito dal bene protetto, sia di affermazione e promozione di un nuovo modello "culturale" di stampo ecologista<sup>14</sup>.

I segni di tale – invero non condivisibile in ogni sfaccettatura – mutamento di prospettiva sul versante del rigore repressivo e del rilievo attribuito agli ecodei delitti sono molteplici ed evidenti:

- 1) gli elevati livelli edittali di pena previsti che collocano le nuove incriminazioni nel novero dei reati più gravi;
- 2) la scelta di un modello punitivo "totale" che incrimina progressivamente ogni livello di approfondimento dell'offesa all'ambiente;
- 3) la previsione di un'aggravante soggettiva comune ad effetto speciale che tipizza un nuovo di "dolo specifico ambientale";
- 4) l'aumento di pena previsto per i casi di associazione per delinquere di stampo mafioso finalizzata a commettere delitti ambientali o a gestire o controllare attività economiche, concessioni, autorizzazioni, appalti e servizi pubblici in materia ambientale (art. 452-*octies*, co. 2).

<sup>9</sup> Titolo VI-bis del libro secondo del codice penale "Dei delitti contro l'ambiente".

<sup>10</sup> Per altro non nuova, nel panorama delle iniziative di riforma succedutesi nel tempo e sinora sempre naufragate. Per più precisi riferimenti, ancora una volta rinvio al mio *Tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 431 e ss. Si legga anche, M. TELESKA, *Osservazioni sulla L. n. 68/2015 recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente": ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma*, in *questa Rivista*, 17 luglio 2015, p. 6 nota 24.

<sup>11</sup> Sono questi gli argomenti in genere proposti a favore della scelta di introdurre i reati ambientali nel codice penale, A. FIORELLA, *Ambiente e diritto penale*, in C. ZANGHÌ (cur.), *Protection of the Environment and Penal Law*, Bari, 1993, p. 231 e ss.; M. CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente. Contributo all'analisi delle norme penali a contenuto contravvenzionale*, Padova, 1996, p. 255 e ss.

<sup>12</sup> Come evidenziato più in generale, con riguardo alle prospettive di una riforma complessiva della parte speciale del diritto penale da coloro che invitano a non enfatizzare oltre misura la questione della centralità del codice penale; tra questi, M. DONINI, *La riforma della legislazione penale complementare: il suo significato "costituente" per la riforma del codice penale*, in Id. (cur.), *La riforma della legislazione penale complementare*, Padova, 2000, p. 56 e ss.; G. FIANDACA, *In tema di rapporti tra codice e legislazione penale complementare*, in *Dir. pen. proc.*, 2001, p. 137.

<sup>13</sup> Tale regola riguarda ovviamente ogni ambito del diritto penale e del diritto penale c.d. "complementare"; come ci ricordano, tra gli altri, F. PALAZZO, *Relazione di sintesi*, in M. PAPA (cur.), *La riforma della parte speciale del diritto penale*, Torino, 2005, p. 238 e C. E. PALIERO, *Riforma penale in Italia e dinamica delle fonti. Una paradigmatica*, nel medesimo volume, p. 119 e ss.

<sup>14</sup> Sulla prevenzione generale c.d. "positiva", per tutti, A. PAGLIARO, *Aspetti giuridici della prevenzione*, ora in *Il diritto penale tra norma e società*, Vol. III, Milano, 2009, p. 891 e ss.; Id., *Prevenzione generale e prevenzione specifica (o speciale)*, *ivi*, p. 1067 e ss.

5) la previsione di un *reato-sbarramento* quale il delitto di impedimento del controllo (art. 452-*septies*) in cui, come è evidente, l'offesa punita si rivolge soltanto indirettamente verso il bene ambiente e incide invece direttamente sulle funzioni amministrative di governo dello stesso.

Non vi è dubbio che in tal modo si è inteso segnare un'energica inversione di rotta al contrasto degli illeciti ambientali, anche al fine di assecondare le istanze sociali di repressione del fenomeno, nel tempo divenute via via sempre più pressanti e diffuse.

Senonché, malgrado la complessiva adeguatezza delle soluzioni adottate rispetto alle istanze di politica criminale che ne stanno all'origine, sembra che il legislatore sia talora rimasto travolto dalla "foga" punitiva, cedendo ad eccessi francamente discutibili. Ciò è per esempio accaduto nel caso dell'aggravante soggettiva di cui all'art. 452-novies, o dell'incriminazione mascherata del "tentativo colposo" di delitto ambientale, di cui all'art. 452-*quinquies* co. 2.

Un'ulteriore conferma di quanto appena osservato proviene inoltre da una lettura "sistemica" della riforma, presa in considerazione nel quadro di altre importanti riforme di recente coniate dal legislatore penale, o ancora in via di approvazione; il riferimento è ovviamente al nuovo istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 131-*bis* c.p.) e alla delega in materia di pena detentiva domiciliare.

Ebbene, i nuovi delitti ambientali, per lo meno quando realizzati con dolo, sfuggono alla scure dell'art. 131-*bis* c.p., in quanto si collocano ampiamente al di sopra del limite edittale di pena previsto dalla nuova causa di non punibilità; e per la medesima ragione, essi non verrebbero toccati neanche dall'introduzione della pena detentiva domiciliare, ove questa venisse varata in piena conformità alle linee guida dettate nella delega. Il che dimostrerebbe quanto sia considerevole il "peso" assegnato ai nuovi ecreati dal legislatore, che li ha formulati in modo da renderli immuni a qualunque possibilità di flessibilizzazione in sede applicativa del relativo rigore sanzionatorio (ad esclusione delle riduzioni di pena previste dalle attenuanti speciali per essi appositamente coniate).

Le "sbavature" appena segnalate non sono però tanto pregnanti da giustificare un giudizio complessivamente negativo del testo approvato, che è invece nel suo insieme apprezzabile, per diverse ragioni.

In primo luogo, come segnalato, esso ha certamente il merito di aver posto fine ad un inaccettabile, prolungato, immobilismo del legislatore penale di settore, da cui erano derivati spazi vuoti di tutela sul versante delle offese più gravi all'ambiente.

In secondo luogo, non si possono sottovalutare le importanti novità che la nascente normativa introduce sul fronte dell'arricchimento e della diversificazione degli strumenti *latu sensu* sanzionatori o para-sanzionatori a disposizione del giudice. Tra questi, i più significativi sono di certo: 1) l'obbligo di ripristino dello *status quo ante*, divenuto obbligatorio per tutti i delitti ambientali; 2) la previsione di una speciale causa di estinzione del reato contravvenzionale consistente nell'adempimento delle prescrizioni specificamente imposte dall'Autorità di vigilanza all'atto dell'accertamento della contravvenzione ambientale, e accompagnato dal contestuale pagamento di una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione<sup>15</sup>. Tale moderno istituto – che richiama misure deflattive delle pene tradizionali in materia ambientale già ampiamente sperimentate in altri ordinamenti<sup>16</sup> – dovrebbe contribuire ad irrobustire l'efficacia del sistema punitivo contravvenzionale.

Infine, ma non da ultimo, le nuove disposizioni si ispirano, come vedremo, ad una diversa concezione del bene ambiente, più vicina ad una visione di tipo *ecocentrico*, in palese discontinuità con il tradizionale modello di stampo spiccatamente antropocentrico cui si è invece sinora ispirata la legislazione penale italiana.

Ad uno sguardo di insieme dunque, malgrado alcuni punti criticabili, la riforma sembra aver offerto soluzioni normative accettabili sia sotto il profilo dell'adeguatezza alle istanze di politica/criminale che ne stanno alla base, sia sul versante della loro "tenuta" in chiave teorica, alla luce delle peculiarità tanto del bene giuridico tutelato, quanto delle condotte lesive incriminate.

<sup>15</sup> Artt. 318 bis, 318 ter, 318 *quater*, 318-*sexies*, 318-*septies* della Legge 68/2015.

<sup>16</sup> Per una descrizione di soluzioni analoghe presenti in altri ordinamenti giuridici, sia ancora una volta consentito rinviare a L. SIRACUSA, *Tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 479 e ss.



### 3.

## Il delitto di inquinamento ambientale.

Come anticipato, il nuovo testo ha senza dubbio il pregio avere previsto fattispecie incriminatrici che puniscono la violazione della normativa extrapenale sull'ambiente, accompagnata dalla verifica di una effettiva situazione di danno o di pericolo concreto per il bene protetto.

I nuovi delitti ambientali di evento completano il sistema vigente di tutela penale dell'ambiente, poiché accostano agli attuali illeciti di pericolo astratto incriminazioni che sanzionano forme più avanzate di offesa al bene. Così, da un lato, si colma un'evidente lacuna del nostro ordinamento<sup>17</sup>; dall'altro lato, come anticipato, lo si uniforma agli *standards* di protezione indicati dalla Direttiva 2008/99/CE, e propri della gran parte degli ordinamenti europei<sup>18</sup>.

Più specificamente, il testo della riforma prevede un delitto di "Inquinamento ambientale" (art. 452-*bis*) che punisce condotte concretamente lesive dell'ambiente, purché realizzate in violazione della regolamentazione extrapenale di settore. Si tratta dunque di un delitto di evento connotato dal duplice requisito strutturale della *illiceità* e della *offensività concreta* del comportamento.

### 3.1.

## La clausola di illiceità speciale.

Quanto al requisito dell'*illiceità* della condotta, esso è sinteticamente espresso con una clausola di *abusività*. Occorre che i fatti cagionanti l'offesa siano stati realizzati abusivamente.

L'utilizzo della clausola rappresenta una modifica rispetto al testo approvato alla Camera, il quale faceva invece riferimento alla "violazione di disposizioni legislative e regolamentari o amministrative, specificamente poste a tutela dell'ambiente e la cui inosservanza costituisce di per sé illecito amministrativo o penale<sup>19</sup>".

La nuova formulazione consente di estendere l'incriminazione anche a condotte il cui carattere di abusività consista nell'inosservanza non soltanto della normativa legislativa o regolamentare a tutela dell'ambiente, ma anche di disposizioni o provvedimenti finalizzati alla tutela di interessi diversi dall'interesse ambientale. Tale impianto risulta perfettamente coerente con le caratteristiche della gestione amministrativa dell'ambiente, che è talvolta strettamente intrecciata con la gestione e la salvaguardia di interessi di altra natura. La dizione impiegata copre infatti anche i fatti realizzati in violazione di prescrizioni imposte a protezione di beni differenti (per es. il paesaggio, o la salute etc.), quando però cagionino un danno all'ambiente.

La soluzione sembra ragionevole, considerato che l'allargamento dell'ambito applicativo della norma da essa scaturente è in concreto controbilanciato dalla previsione di un evento offensivo, che circoscrive la rilevanza penale esclusivamente ai fatti abusivi produttivi di un lesione all'ambiente.

<sup>17</sup> In effetti, una delle principali accuse rivolte all'impianto della disciplina penale a protezione dell'ambiente concerne proprio il profilo della scarsa offensività delle condotte punite, da cui discenderebbe la predominante natura bagatellare degli illeciti. Sul tema la letteratura è vastissima. Si leggano, tra gli altri, R. BAJNO, *Problemi attuali del diritto penale ambientale*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1988, p. 450; ID., *Ambiente (tutela dell')*, in *Dig. disc. pen.*, vol. I, Torino, 1987, p. 115; L. BERTOLINI, *Ambiente (tutela dell'): nel diritto penale*, in *Enc. giur. trecc.*, vol. I, Roma, 1988, p. 3 - 6; A. L. VERGINE, *Ambiente, nel diritto penale (tutela dell')*, in *Dig. disc. pen.*, Appendice, vol. IX, Torino, 1995, p. 756 s.; A. LAGANÀ, *Tutela dell'ambiente e principio di offensività*, in *Giust. pen.*, 1999, p. 223; P. PATRONO, *I reati in materia di ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2000, p. 669 e ss.; ID., *La disciplina penale dell'inquinamento idrico e atmosferico dopo il c.d. Testo Unico Ambientale: profili problematici vecchi e nuovi*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2008, p. 704 - 705; 719 - 720; ID., *Inquinamento idrico da insediamenti produttivi e tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1989, p. 1019 e ss.; ID., *Inquinamento industriale e tutela penale dell'ambiente*, Padova, 1980, p. 40 e ss.; p. 114 e ss.; V. PLANTAMURA, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, Bari, 2007, p. 193 s.; L. SIRACUSA, *Tutela penale dell'ambiente. Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, cit., p. 163 e ss.; 501 e ss.; C. BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antigiuiridicità, colpevolezza*, Pisa 2008, p. 119 e ss.; E. LO MONTE, *Uno sguardo sullo Schema di Legge Delega per la riforma dei reati in materia di ambiente: nuovi «orchestrali» per vecchi «spartiti»*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2008, p. 56.

<sup>18</sup> Il riferimento è all'ordinamento tedesco, spagnolo, portoghese, sloveno, olandese, croato.

In particolare, mentre in alcuni Paesi si fa largo l'impiego di fattispecie di pericolo astratto che incriminano la semplice inosservanza delle prescrizioni amministrative; in altri Paesi invece, a questa tipologia di fattispecie si affiancano altri illeciti a struttura analoga a quella prevista nel testo in commento, che sanzionano la violazione di disposizioni extrapenali, o di provvedimenti della Pubblica amministrazione la quale sia anche concretamente produttiva di danni, o di pericoli per l'ambiente, o per la vita e l'incolumità pubblica.

<sup>19</sup> Formula fortemente criticata da A. L. VERGINE, *La strada dell'inferno è lastricata di buone intenzioni. A proposito del DDL 1345/2014 sui delitti ambientali*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, p. 457 e ss. nel commento alle prime versioni del testo.

Con riguardo invece al modo di intenderne il significato nella struttura del fatto tipico, non vi è dubbio che tale clausola vada annoverata tra le autentiche clausole di illiceità speciale, le quali – come è noto – servono ad attribuire al fatto un ulteriore profilo di illiceità, di carattere extrapenale, oltre all'illiceità penale che di per sé lo connota<sup>20</sup>.

Si tratta dunque non di un elemento normativo che ha la funzione di designare un presupposto della condotta; come sarebbe invece, ove esso semplicemente rimandasse all'assenza di un provvedimento abilitativo; bensì di un enunciato linguistico necessario a colorare il fatto di reato di un'ulteriore qualifica di illiceità, consistente per l'appunto nel contrasto con la normativa extrapenale di settore<sup>21</sup>.

Tale lettura è confermata in primo luogo dal fatto che l'avverbio “abusivamente” ha sostituito un'altra più ampia formulazione, che faceva invero espresso riferimento a profili di illiceità speciale del fatto punito; sicché, ragioni di coerenza logica inducono a pensare che si sia trattato soltanto del passaggio da una dizione ad una nuova, di tipo più sintetico, senza che ne sia mutata la funzione nella struttura del fatto tipico.

In secondo luogo, se, come pensiamo, la riforma ha lo scopo di completare il sistema di tutela penale dell'ambiente con l'incriminazione di tutte le possibili gamme di offesa al bene, nel quadro della progressione criminosa dal pericolo astratto a eventi di danno o di pericolo concreto, evidentemente il requisito in oggetto ha la funzione di restringere il campo delle incriminazioni ai comportamenti cagionativi di lesioni concrete all'ambiente che costituiscano il naturale sviluppo del pericolo creato dall'inosservanza delle cautele prescritte in sede amministrativa e sanzionate in maniera autonoma da altre norme incriminatrici<sup>22</sup>.

L'illiceità speciale in altri termini servirebbe a delimitare con maggiore precisione i contorni delle condotte punite, evitando il ricorso al modello di reato a forma libera, che tante difficoltà creerebbe, ove impiegato nel settore della tutela ambientale<sup>23</sup>, a fronte delle ineludibili esigenze di coordinamento dell'intervento penale con le politiche di governo dell'ambiente.

Orbene, benché risultino piuttosto chiari vuoi il ruolo tipizzante, vuoi il contenuto della clausola in commento, essa potrebbe – almeno a prima vista – generare altri possibili inconvenienti, del tipo di quelli che la dottrina penalistica è solita ascrivere in generale all'impiego della tecnica del rinvio nella costruzione del fatto tipico.

Tra questi, si annovera in primo luogo, il rischio di un eccessivo accrescimento del margine di indeterminatezza delle norme penali, con conseguente difficoltà per l'interprete nella ricognizione delle disposizioni extrapenali richiamate e concorrenti a definire il contenuto del precetto penale, spesso sparse in una pluralità di testi normativi.

In secondo luogo, la tecnica di normazione in oggetto sarebbe difficilmente conciliabile con il principio di riserva di legge in materia penale, tenuto conto che da essa potrebbe derivare l'attribuzione del compito di definire il nucleo precettivo delle fattispecie incriminatrici a fonti normative diverse dalla legge statale<sup>24</sup>.

Inoltre, i profili di illegittimità addirittura si amplierebbero, quando il richiamo a discipline extrapenali includesse disposizioni del diritto europeo. In tal caso infatti, l'elasticità della clausola “abusivamente” si accrescerebbe a dismisura, inglobando le prescrizioni normative

<sup>20</sup> Sulla clausole di illiceità speciale, per tutti, D. PULITANÒ, *Illiceità espressa e illiceità speciale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1967 p. 65 e ss.

<sup>21</sup> Sulla distinzione tra le autentiche clausole di illiceità speciale – che designano un requisito di illiceità extrapenale del fatto –, e le clausole di illiceità speciale per così dire “spurie” – che invece hanno la funzione di indicare un presupposto del fatto di reato, o di richiamare l'assenza di scriminanti, o ancora di ribadire l'illiceità penale generale del fatto si legga il contributo illuminante di D. PULITANÒ, *op. ult. cit.*, p. 76 e ss.

<sup>22</sup> Rispetto al testo esitato in prima lettura alla Camera inoltre è scomparso il riferimento alla necessità che le inosservanze della disciplina extrapenale integrino di per sé, a loro volta, illeciti di carattere amministrativo o di carattere penale.

Anche in tal caso la modifica appariva opportuna, per ragioni di ordine sistematico e per motivi di coerenza logica.

Una clausola di illiceità speciale congegnata nel modo della versione precedente del Disegno di Legge rischiava infatti di creare enormi problemi sotto il profilo della disciplina del concorso di reati o del concorso di norme, nonché del concorso tra illecito penale e illecito amministrativo, con i connessi rischi di violazione del *ne bis in idem sostanziale* (tale profilo era stato giustamente segnalato da C. RUGA RIVA, *Commento al testo base sui delitti ambientali adottato dalla Commissione Giustizia della Camera*, cit., p. 3, il quale aveva prospettato l'ipotesi di considerare il delitto un reato complesso, che assorbiva il meno grave illecito penale o amministrativo). Inoltre, il suddetto richiamo sarebbe risultato ridondante, a fronte di una clausola che implicitamente rinvia a profili di illiceità extrapenale della condotta punita.

<sup>23</sup> Come ampiamente ricordato dalla dottrina che si è occupata del tema: per tutti, L. SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 167 e ss.; p. 473 e ss.; C. BERNASCONI, *Il reato ambientale*, cit., p. 244 e 245.

<sup>24</sup> Su tali temi, in generale, C. F. PALAZZO, *Tecnica legislativa e formulazione della fattispecie penale in una recente circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri*, in *Cass. pen.*, 1987, p. 244 e ss.; ID., *Introduzione ai principi del diritto penale*, Torino, 1999, p. 253; M. PARODI GIUSINO, *Nodi problematici in tema di fonti del diritto penale*, in *Ind. pen.*, 2002, p. 441.

europee direttamente applicabili, di futura adozione<sup>25</sup>.

Nel complesso tuttavia, si tratta di aspetti problematici largamente marginali.

Il rischio di un *deficit* di determinatezza provocato dal requisito in esame risulta infatti quasi del tutto inesistente, considerato che la clausola di illiceità costituisce soltanto un elemento normativo di un fatto tipico dai ben più ampi contorni (come si vedrà, la vaghezza, ove rinvenibile, riguarderebbe semmai altri elementi della fattispecie).

Per di più, sul versante della violazione della riserva di legge, è evidente come la clausola di abusività rappresenti l'elemento normativo di un fatto tipico largamente descritto nei propri elementi costitutivi (bene giuridico tutelato, tipo di comportamento punito, requisiti soggettivi del etc.) dalla stessa norma incriminatrice.

Non sembra pertanto prospettarsi alcun *vulnus* del principio di legalità in materia penale.

## 3.2. *L'offesa punita.*

Per quanto concerne il profilo dell'offesa, il delitto in commento prevede l'incriminazione di condotte che abbiano cagionato una "*compromissione*" o un "*deterioramento significativi e misurabili*" di:

- 1) *acque aria o di porzioni estese e significative del suolo o del sottosuolo;*
- 2) *di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna.*

Anche in tal caso, come per il requisito dell'illiceità speciale, il testo approvato è parzialmente differente da quello esitato alla Camera, ove invece l'evento lesivo veniva descritto in termini di "*compromissione o deterioramento rilevante*". Diversa era anche la tipizzazione del corpo recettore, prima individuato nello "*stato*" delle acque, dell'aria, del suolo, e del sottosuolo, e *nell'*ecosistema (oggi, il riferimento è ad *un* ecosistema).

Le modifiche apportate hanno certamente migliorato la norma.

Nella versione precedente in effetti, l'evento offensivo veniva delineato in termini eccessivamente vaghi, in quanto risultava indefinita sia la nozione di *compromissione*, sia il significato dell'espressione *deterioramento rilevante*.

In dottrina, si era pertanto suggerito di ricostruire tali concetti in negativo, a partire dalla definizione di disastro ambientale fornita dall'art. 452-ter, che identificava il disastro come "*alterazione irreversibile dell'ecosistema*", o "*alterazione la cui eliminazione risultasse particolarmente onerosa e conseguibile soltanto con provvedimenti eccezionali*". Per converso, ogni alterazione che fosse reversibile, o eliminabile tramite operazioni non troppo complesse e non troppo costose costituiva l'evento del meno grave delitto di inquinamento ambientale<sup>26</sup>.

La soluzione interpretativa – come del resto ammette chi ne è l'artefice<sup>27</sup> – avrebbe ridotto i margini di indeterminazione delle nozioni impiegate, senza tuttavia cancellare l'ineludibile cifra di vaghezza che caratterizza ogni metodo di tipizzazione del danno all'ambiente il quale è – per così dire – ontologicamente indefinito.

<sup>25</sup> Come è noto, con riguardo al rinvio al diritto europeo da parte di norme penali incriminatrici, generalmente si afferma che il rinvio "*recettizio*" circoscriverebbe il requisito di illiceità del fatto tipico alle sole disposizioni espressamente elencate nella norma, cristallizzando nel tempo il contenuto precettivo della stessa (Nella dottrina penalistica, sulla distinzione tra le due forme di rinvio si legga, G. VICINTE, *Nuovi orientamenti della Corte Costituzionale sulla vecchia questione delle norme "in bianco"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1991, p. 998; M. PETRONE, *La costruzione della fattispecie penale mediante rinvio*, in *Studi in onore di Marcello Gallo. Scritti degli allievi*, Torino, 2004, p. 192 s.). La fissità del richiamo è uno degli aspetti che renderebbe tale forma di rinvio preferibile al rinvio c.d. "mobile", A. BERNARDI, *Diritto comunitario e diritto penale agro-alimentare*, in *Aspetti penali del diritto agro-ambientale ed agro-alimentare* (Atti del convegno "A. Carrozza", Firenze, 21.11.1997), Milano, 1997, p. 102 s.

Il rinvio "*formale*" determina invece un'estensione automatica dell'ambito applicativo delle fattispecie penali alle successive modifiche degli atti normativi richiamati, con conseguente variabilità dei confini del precetto penale al mutare delle norme extrapenali che si susseguono nel i nel tempo. Esso ha il vantaggio di impedire una riformulazione della normativa comunitaria da parte della disposizione penale nazionale; riformulazione che sarebbe vietata qualora avesse ad oggetto norme contenute in regolamenti o in direttive *self executing* (sul tema, C. PEDRAZZI, *Droit communautaire et droit pénal des Etats membres*, in *Droit communautaire et droit pénal*, Milano, 1981, p. 51 e ss.; C. BERNASCONI, *L'influenza del diritto comunitario*, in *Ind. pen.*, 1996, p. 455 e ss.; S. RIONATO, *Profili di rapporti tra diritto comunitario e diritto penale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1997, p. 1166 e ss.; A. BERNARDI, *I tre volti del diritto penale comunitario*, in L. PICOTTI (cur.), *Possibilità e limiti di un diritto penale europeo*, Milano, 1999, p. 65.)

Per una descrizione dei pregi e dei difetti delle tue tecniche, con riguardo ai rapporti tra diritto penale ambientale interno e diritto europeo, C. BERNASCONI, *Il reato ambientale*, Pisa, 2008, p. 108 e ss.

<sup>26</sup> C. RUGA RIVA, *Commento al testo base sui delitti ambientali adottato dalla Commissione Giustizia della Camera*, cit., p. 4.

<sup>27</sup> C. RUGA RIVA, *op. ult. cit.*, p. 4.



Sul punto, le novità introdotte senza dubbio tentano di ridurre l'anzidetto margine di indeterminatezza, pur non conferendo all'evento quei contorni precisi che invece occorrerebbero per assicurargli una piena conformità al principio di tassatività, con conseguente radicale elusione del rischio di subire una censura di incostituzionalità<sup>28</sup>

In primo luogo, sebbene non venga ancora fornita una definizione di *compromissione* e di *deterioramento*, tuttavia, l'aver qualificato tali accadimenti in termini di significatività e di misurabilità serve a connotarne in modo più preciso il contenuto.

In specie, mentre la sostituzione dell'aggettivo *rilevante* con l'aggettivo *significativo* non comporta alcuna apprezzabile variazione nelle sembianze qualitative dell'evento, il richiamo alla *misurabilità* dell'alterazione risulta cruciale, in quanto circoscrive l'offesa alle lesioni che siano concretamente accertabili, alla stregua del livello di contaminazione del corpo recettore di riferimento.

La misurabilità del deterioramento obbliga infatti ad eseguire una comparazione *a posteriori* tra lo stato dell'ambiente, così come era in quel particolare contesto empirico di azione, prima che essa producesse i suoi effetti, e lo dell'ambiente così come risulta, dopo aver subito l'intervento di quell'azione. In tal modo, la norma nel descrivere l'evento al contempo indica un metodo da seguire per il suo accertamento.

Si tratta di una accorgimento prezioso. Esso consente di adeguare e di graduare la rilevazione del danno in base alle caratteristiche del contesto empirico di partenza che possono essere ovviamente profondamente differenti da zona a zona, a seconda dell'area di influenza del comportamento umano e del preesistente livello di inquinamento del corpo recettore.

In più, oltre a permettere una concreta delimitazione e contestualizzazione dell'incidenza della condotta sullo *status* dell'ambiente, il richiamo al requisito della misurabilità della compromissione implica anche l'adesione ad una concezione di ambiente di tipo "*ecocentrico-moderato*", in cui questo rileva come bene materialmente consumabile, composto da una pluralità di corpi recettori, a loro volta identificabili sul piano naturalistico. E ciò certamente agevola nella determinazione dell'accadimento lesivo, il quale deve così individuarsi in rapporto alla porzione del bene interessata, vale a dire alla singola componente materiale dell'ambiente investita dall'azione e concretamente lesa<sup>29</sup>.

Infine, il concetto di misurazione della compromissione o del deterioramento ha anche l'indubbio pregio di chiamare in causa nell'accertamento dell'evento l'utilizzo dei limiti soglia, ancorché questi non siano espressamente menzionati dalla norma. Tali valori rappresentano in effetti uno dei più importanti parametri di valutazione a disposizione del giudice per la stima del livello di contaminazione presente e futuro di un ecosistema, in quanto fissano una soglia di tolleranza che dovrebbe variare al variare del contesto empirico di riferimento, ossia in base alle diverse peculiarità di quel contesto.

L'impiego di tali indici di lesività diviene poi irrinunciabile laddove non siano state eseguite rilevazioni recenti sullo stato di salute del corpo recettore interessato. In questi casi invero, non potendo disporre di una valida misura di riferimento per la determinazione del livello di inquinamento prodotto, l'interprete non potrebbe far altro che servirsi dei suddetti valori tabellari per identificare la soglia oltre la quale l'accadimento lesivo può ritenersi significativo e pertanto penalmente rilevante<sup>30</sup>. Certo l'evento lesivo "significativo" non potrà ritenersi integrato a fronte di un singolo episodio di superamento dei valori soglia, né in caso di sforamenti sporadici e diluiti nel tempo. Tuttavia, l'insufficienza della violazione del limite soglia che sia meramente occasionale o isolata non dipende dalla strutturale inadeguatezza del richiamo a questa tipologia di indici in sede di determinazione della lesione ambientale, bensì dal fatto che il concetto di misurabilità va interpretato come strettamente correlato al requisito della significatività dell'offesa.

Sicché, se è vero che il valore tabellare non può di per sé da solo costituire la soglia del danno penalmente rilevante - in quanto esso delimita un mero livello di rischio oltre il quale diviene seria la possibilità di messa in pericolo del bene<sup>31</sup> -, è altresì vero che in sede di

<sup>28</sup> Rischio paventato da M. TELESCA, *Osservazioni sulla L. n. 68/2015*, cit., p. 21 -23.

<sup>29</sup> Sui pregi di una nozione "ecocentrico-moderata" del bene ambiente, sia ancora una volta consentito rinviare al mio *Tutela penale dell'ambiente*, cit.

<sup>30</sup> Di diverso avviso, L. MASERA, *I nuovi delitti contro l'ambiente*, in *questa Rivista*, 17 dicembre 2015, p. 5 il quale esclude che il concetto di misurabilità della lesione ambientale sia compatibile con un obbligo di prova a carico dell'accusa dell'avvenuto superamento dei valori soglia.

<sup>31</sup> Così, C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati - Commento alla legge 22 maggio 2015 n. 68*, Torino, p. 10.

accertamento dell'evento del delitto di inquinamento ambientale tale soglia di rischio viene presa in considerazione non come elemento fondante dell'evento lesivo, ma come mero indice o parametro per la misurabilità di una "compromissione o di un deterioramento" che devono comunque essere preliminarmente accertati.

Inoltre, per descrivere con maggiore precisione le caratteristiche dell'evento lesivo, nella nuova formulazione, con riguardo all'alterazione del suolo e del sottosuolo, l'art. 452-*bis* precisa che essa rileva soltanto ove coinvolga porzioni estese o significative del corpo recettore. Anche tale precisazione come gli altri profili or ora segnalati, serve a restringere l'ambito dell'incriminazione ad accadimenti lesivi di particolare gravità, nonostante essa rischi di apparire ripetitiva rispetto ai requisiti di significatività e di misurabilità già previsti come qualità indefettibili della lesione punita<sup>32</sup>.

Va altresì accolta con favore la soppressione del riferimento allo "stato" (di qualità) dell'aria dell'acqua del suolo e del sottosuolo che nella precedente versione rendeva particolarmente ambigua la nozione di ambiente, giacché rimaneva incerto se occorresse riferirla alle componenti materiali del bene, o anche all'uso che può farne l'uomo<sup>33</sup>. Una volta eliminato tale elemento, la scelta del legislatore di far propria una concezione *ecocentrica* di ambiente, già ricavabile da altri elementi della norma, risulta ulteriormente confermata.

La medesima funzione di demarcazione della dimensione offensiva dell'evento si rintraccia infine nell'indirizzarsi dello stesso non ai danni *dell'ecosistema* nel suo complesso, ma di *un* ecosistema ben determinabile; il che – ancora una volta – contribuisce a rendere meno macroscopico l'accadimento da accertare; in tal modo rapportabile non più all'intero ecosistema la cui dimensione è per definizione universale, ma ad un singolo microecosistema, afferente allo spazio di intervento della condotta punita<sup>34</sup>.

In conclusione, come anticipato, rimane la lacuna della mancata definizione di compromissione o di deterioramento.

Si tratta tuttavia di un'omissione non troppo grave, sia perché i requisiti dell'evento appena enucleati riducono considerevolmente il livello di indeterminatezza di entrambe le nozioni, sia perché rimane valida l'opzione di individuare *per relationem* i requisiti dell'evento, ricavandola *a contrario* dalla definizione di disastro ambientale di cui all'art. 452-ter.

## 4.

### La "genesi" politico-criminale del delitto di disastro ambientale: l'*horror vacui* del disastro innominato.

Come si è già segnalato all'inizio di questo contributo, la stretta contiguità temporale tra l'approvazione della legge in commento e il deposito delle motivazioni della sentenza "Eternit" svela le ragioni politico-criminali alla base dello sblocco dell'iter di adozione del testo, che era giacente da circa un anno in Parlamento.

La profonda delusione dell'opinione pubblica e l'indignazione delle vittime suscitate dal proscioglimento dei dirigenti degli stabilimenti incriminati hanno senza dubbio contribuito ad imprimere una forte accelerazione verso l'attuazione di una riforma dei reati ambientali che prevedesse l'introduzione della fattispecie di disastro ambientale; dalla cui assenza è sembrata invero dipendere la sopraggiunta impunità degli imputati, per lo meno, nella percezione dei fatti trasmessa all'esterno dai mass media.

Come è noto, gli episodi degli stabilimenti "Eternit" sono stati senz'altro emblematici sia delle conseguenze provocate dall'assenza di una norma incriminatrice di condotte produttive di macroeventi lesivi dell'ambiente, sia della contestuale attività di supplenza in tale ambito svolta dalla giurisprudenza. In quel contesto, è apparso indubbiamente degno di merito il tentativo messo in atto dai giudici di colmare il suddetto vuoto normativo mediante un'interpretazione estensiva della fattispecie incriminatrice del disastro innominato (art. 434 c.p.), sino a ricomprendervi anche i casi di disastro ambientale, in essa non espressamente

<sup>32</sup> In tal senso, L. MASERA, *op. ult. cit.*, p. 6; C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati*, cit., p. 5.

<sup>33</sup> Come segnalato da C. RUGA RIVA, *op. ult. cit.*, p. 4.

<sup>34</sup> Ritengono invece problematico il rinvio alla nozione di "ecosistema" in assenza di una definizione legislativa della stessa, L. MASERA, *op. ult. cit.*, p. 6 e A. BELL, A. VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, in *questa Rivista*, 21 luglio 2015, p. 6.

contemplati<sup>35</sup>.

È così accaduto che in sede giurisprudenziale si siano forzati i confini del reato di disastro innominato, facendo ricadere nella formulazione “*altro disastro*” impiegata dalla norma che lo prevede anche i disastri ai danni dell’ambiente. In base a tale impostazione, la tipizzazione in forma libera della condotta (che è infatti descritta nella disposizione come genericamente idonea a cagionare il crollo di costruzione o altro disastro) e l’indeterminatezza della nozione di “*altro disastro*” consentirebbero appunto di ampliare lo spettro dell’incriminazione pure ai casi di danni all’ambiente di enormi proporzioni, cagionati da una cattiva gestione del rischio ecologico connesso allo svolgimento di talune attività industriali.

In altri termini, si è sostenuto che il delitto in questione possa ritenersi integrato non soltanto quando l’evento offensivo consista in un singolo accadimento lesivo della vita o dell’integrità fisica di una pluralità indeterminata di persone, e contrassegnato da ampiezza, diffusività e complessità, ma persino laddove tale macro evento sia il risultato di più condotte individuali succedutesi nel tempo, che abbiano cumulativamente comportato una compromissione rilevante ed estesa dello stato dell’ambiente, con conseguente concreta messa in pericolo della salute e dell’incolumità pubbliche<sup>36</sup>.

La dottrina prevalente ha però largamente criticato il suddetto orientamento, evidenziando come esso risulti incoerente rispetto al significato della nozione di *altro disastro* che deriverebbe da una lettura sistematica della fattispecie, e che indurrebbe invece a considerare i disastri incriminati dall’art. 434 c.p. alla stessa stregua dei disastri espressamente tipizzati dalle altre norme incriminatrici dello stesso capo<sup>37</sup>.

Si tratterebbe cioè di disastri di altro tipo che tuttavia condividono i medesimi requisiti dei quelli puniti dalle disposizioni precedenti; vale a dire l’impatto violento e traumatico, e la natura tendenzialmente istantanea con conseguente messa in pericolo della vita e dell’incolumità pubblica<sup>38</sup>. È dunque opinione consolidata che l’interpretazione creativa della giurisprudenza abbia comportato un’estensione in via analogica della disposizione in commento a situazioni del tutto eterogenee ad essa vuoi per la natura dell’evento lesivo preso in considerazione, vuoi per il bene giuridico leso.

Il disastro ambientale in effetti di regola costituisce il risultato di più condotte rischiose, in genere consentite dall’ordinamento, che si cumulano nel tempo sino a produrre danni ecologici anche di ampie dimensioni; e ciò, senza che necessariamente vi sia alcun impatto violento all’origine della situazione offensiva.

Inoltre, mentre il disastro innominato punisce la messa in pericolo della vita e dell’incolumità di un numero indeterminato di persone, il disastro ambientale consiste in una lesione che incide direttamente sul bene ambiente, ancorché in talune situazioni i suoi effetti possano riverberarsi sulla salute o sull’incolumità pubbliche.

È evidente come la complessità dell’opera di adattamento dell’art. 434 c.p. a casi strutturalmente diversi da quelli in esso previsti abbia generato difficoltà interpretative di non poco conto, al punto da far apparire non più rinviabile un’iniziativa legislativa indirizzata a

<sup>35</sup> Si tratta di un’opera di supplenza dell’inerzia del legislatore iniziata già negli anni 70’ con il caso “Seveso” (Cass. pen., 23.5.1986, Von Zwehl, in *Cass. pen.*, 1988, p. 1252 e ss.) e proseguita con il caso del Petrolchimico di Porto Marghera, sino alle più recenti vicende del caso “Ilva” a Taranto e del caso “Eternit”.

Per una ricostruzione di tale evoluzione giurisprudenziale, non aggiornata tuttavia alle più recenti vicende Eternit e Ilva, A. GARGANI, *Reati contro la pubblica incolumità*, vol. IX, in G. F. GROSSO, T. PADOVANI, A. PAGLIARO, *Trattato di diritto penale*, Milano, 2008, p. 469 e ss.

<sup>36</sup> S. CORBETTA, *Delitti contro l’incolumità pubblica*, Padova, 2003, p. 630; F. GIUNTA, *I contorni del «disastro innominato» e l’ombra del principio di determinatezza*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 3539.

<sup>37</sup> A. GARGANI, *Reati contro la pubblica incolumità*, cit., p. 474; Id. *La protezione immediata dell’ambiente tra obblighi comunitari di incriminazione e tutela giudiziaria*, in S. VINCIGUERRA, F. DASSANO (cur.), *Scritti in memoria di Giuliano Marini*, 2010, p. 420 ss.; M. PAOLI, *Esposizione ad amianto e disastro ambientale: il paradigma di responsabilità adottato nella sentenza Eternit*, in *Cass. pen.*, 2014, p. 1802 e ss.; S. CORBETTA, *Il disastro “provocato” dall’Ilva di Taranto, tra forzature giurisprudenziali ed inerzie del legislatore*, in *Il Corriere del merito*, 2012, p. 869 e ss.; C. PIERGALLINI, *Danno da prodotto e responsabilità penale*, Milano, 2004, p. 280; A. L. VERGINE, *Il c.d. disastro ambientale: l’involuzione interpretativa dell’art. 434 cod. pen.*, in *Ambiente@Sviluppo*, parte I e II, 2013, rispettivamente p. 514 e ss., e 644 e ss. Più di recente, E. ROSI, *Brevi note in tema di “dis-astro” ambientale*, in *Dir. pen. cont.*, 16 aprile 2015, p. 7 e ss.

<sup>38</sup> Oltre agli Autori appena indicati alla nota precedente, sul tema, di recente anche F. FORZATI, *Irrilevanza penale del disastro ambientale, regime derogatorio dei diritti e legislazione emergenziale: i casi eternit, Ilva ed emergenza rifiuti in Campania. Lo stato d’eccezione oltre lo stato di diritto*, in *Dir. pen. cont.*, 11 marzo 2015.

colmare la lacuna normativa da cui tale ardita prassi ha preso avvio<sup>39</sup>. Ad aggravare l'urgenza di un intervento di riforma in questa direzione è poi intervenuto l'esito fallimentare di alcune vicende giudiziarie; tra le quali il processo Eternit di cui si è andato discutendo in queste pagine ha assunto un rilievo paradigmatico.

In tale procedimento infatti, il proscioglimento è essenzialmente dipeso da una particolare modo di intendere la decorrenza del termine di prescrizione nel reato di disastro innominato aggravato dalla verifica dell'evento di disastro, prospettata per adeguare la natura tendenzialmente istantanea del disastro (anche innominato) all'opposta caratteristica di diluizione nel tempo delle condotte di esposizione e dispersione delle polveri di amianto, propria dei fatti oggetto del giudizio<sup>40</sup>.

Lennessima forzatura esegetica dell'art. 434 c.p. è così caduta come un enorme macigno sulla vicenda, la cui chiusura infelice ha generato nella collettività una sensazione di ingiustizia talmente profonda da riportare la questione dell'introduzione di una fattispecie incriminatrice *ad hoc* del disastro ambientale al centro dell'azione legislativa in campo penale.

La sentenza "Eternit" ha dunque costituito soltanto l'ultima dimostrazione, in ordine di tempo, della profonda "frattura tra la giustizia pubblica, amministrata in nome del popolo, e la **sete di giustizia delle vittime dell'amianto e dei loro familiari, rimasta inappagata**"<sup>41</sup>, che il diritto può generare, quando, come nel caso del disastro ecologico, non è in grado di rispondere in modo adeguato a quelle istanze di protezione della collettività che appaiono legittime nell'ottica dell'*extrema ratio*, ove invocanti la sanzione delle più gravi forme di offesa a beni meritevoli di tutela.

## 5.

### Il delitto di disastro ambientale: la condotta tipica.

Come si è appena rammentato, con l'introduzione di una norma incriminatrice del disastro ambientale il legislatore sembrerebbe avere finalmente colto l'invito a colmare un pesante vuoto normativo dell'ordinamento.

La neonata fattispecie di disastro ambientale costituisce il frutto di una considerevole "pressione" mediatica esercitata nei confronti del legislatore, da cui però non sembrerebbe essere scaturito un totale scadimento della tecnica di tipizzazione della fattispecie; contrariamente a quanto in genere accade in situazioni analoghe, ove per effetto delle incalzanti istanze di tutela che ne stanno alla base, la foga riformatrice finisce spesso con il travolgere la razionalità.

Sicché, complessivamente la nuova incriminazione appare ben strutturata.

In primo luogo, essa si apre con una clausola di sussidiarietà che ne prevede l'applicazione "fuori dai casi previsti dall'art. 434 c.p.". Si tratta di un accorgimento essenziale, una volta che si è scelto di inserire tra gli eventi del disastro ambientale anche l'offesa alla pubblica incolumità (art. 452-*quater* n. 3). Senza tale clausola di riserva infatti, la particolare natura del bene leso in quest'ultima ipotesi rischierebbe di complicare la distinzione tra l'ambito applicativo della norma in commento ed il disastro innominato, che tutela appunto un'analoga offesa al medesimo bene dell'incolumità pubblica.

Sul versante del comportamento punito poi, la norma sostituisce alla condotta a forma libera del disastro innominato, una condotta a forma vincolata che si connota per lo specifico

<sup>39</sup> Sulla strutturale eterogeneità tra disastro ambientale e disastro innominato si è espressa anche la Corte Costituzionale con la ormai nota sentenza n. 327 del 2008, ove per l'appunto si censurava la prassi giurisprudenziale di estendere l'art. 434 c.p. ai casi di disastri ecologici e si auspicava un pronto intervento legislativo, in direzione del conio di un'autonoma fattispecie di disastro contro l'ambiente. Si legga in proposito, la nota di G. M. FLICK, *Parere pro-veritate sulla riconducibilità del c.d. disastro ambientale all'art. 434 c.p.*, in *Cass. pen.*, 2015, p. 12 e ss.

<sup>40</sup> La Corte di Cassazione ha stabilito che il disastro innominato aggravato dalla verifica del disastro stesso costituisca una figura circostanziata del reato, il cui termine di prescrizione decorrerebbe dal momento della realizzazione dell'accadimento lesivo, ossia dal tempo in cui l'evento di disastro ha raggiunto la maggiore gravità. Nel caso di specie, tale momento coinciderebbe con l'ultima immissione di fibre di amianto nell'ambiente circostante le aree dei quattro stabilimenti, e sarebbe così fissabile non oltre il 1986, data in cui è cessata l'attività degli stabilimenti.

Per una sintesi delle opinioni contrarie che nel caso *de quo* spostano in avanti la decorrenza del termine di prescrizione, agganciandola non alla chiusura degli stabilimenti, bensì al momento in cui la perdurante e massiccia dispersione delle fibre ha raggiunto il massimo livello L. SANTAMARIA, *Il diritto non giusto non è diritto, ma il suo contrario. Appunti brevissimi sulla sentenza di Cassazione sul caso Eternit*, in *questa Rivista*, 9 marzo 2015; nonché, S. ZIRULIA, *Eternit, Il disastro è prescritto. Le motivazioni della Cassazione*, in *Dir. pen. cont.*, 24 febbraio 2015. Un breve commento delle ragioni della decisione si deve anche a G. GATTA, *Il diritto e la giustizia penale davanti al dramma dell'amianto: riflettendo sull'epilogo del caso Eternit*, in *Dir. pen. cont.*, 24 novembre 2014.

<sup>41</sup> Testualmente, G. L. GATTA, *op. ult. cit.*

requisito dell'*abusività*, introdotto – come per il delitto di inquinamento – in sostituzione della precedente formulazione: “*violazione di disposizioni legislative regolamentari o amministrative, specificamente poste a tutela dell’ambiente e la cui inosservanza costituisce di per sé illecito amministrativo o penale*”.

Nei riguardi di tale profilo vale pertanto quanto già affermato in proposito relativamente all’art. 452-*bis*.

Si tratta cioè di una clausola di illiceità pur sempre delimitativa dell’area dell’incriminazione, benché riferibile non soltanto alla violazione delle prescrizioni normative o regolamentari, o a provvedimenti amministrativi, ma anche all’inosservanza di cautele precauzionali di qualunque natura, pure appartenenti al c.d. “*soft law*”, o all’esperienza comune; e dirette ad evitare offese vuoi all’ambiente, vuoi a beni giuridici di altra natura.

L’impiego della predetta locuzione seve ad evitare il rischio – già segnalato con riferimento alla precedente versione del testo<sup>42</sup> – che la norma lasci scoperti i casi di disastro ambientale provocato da condotte che non abbiano violato specifiche prescrizioni a tutela dell’ambiente (es. mancato superamento dei limiti tabellari), vuoi perché non ancora emanate al momento della realizzazione della condotta, vuoi perché semplicemente contenute in codici deontologici di comportamento non vincolanti.

Quanto all’estensione della clausola di abusività anche a regole o cautele indirizzate a protezione di beni diversi dall’ambiente – oltre alle osservazioni svolte *retro* circa l’assenza del rischio di un’eccessiva dilatazione dell’ambito dell’incriminazione, opportunamente controbilanciata dalla tipizzazione dell’evento macroscopico del reato –, va in più evidenziato come ciò serva a rendere punibili fatti analoghi a quelli del caso Eternit, in cui le uniche violazioni di prescrizioni extrapenali commesse riguardino l’omissione di cautele destinate a preservare interessi di altra natura, come le cautele antinfortunistiche.

## 5.1.

### *L’evento del delitto di disastro.*

L’art. 452-*quater* punisce il fatto di cagionare un “disastro” ambientale ossia un evento lesivo di significativa portata che può investire anche beni diversi dal bene ambiente.

L’evento del reato è dunque di due specie:

- a) può riguardare l’ambiente;
- b) può offendere la pubblica incolumità.

Quanto all’evento *sub a*), esso consiste: nell’alterazione irreversibile dell’equilibrio di un ecosistema; o in alternativa, nell’alterazione di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile soltanto con provvedimenti eccezionali.

Il primo tipo di danno ambientale si concretizza in una compromissione più grave di quella significativa e misurabile di cui al reato di inquinamento ambientale, in quanto contrassegnata dall’irreversibilità.

Il secondo tipo di compromissione invece è caratterizzata non tanto dall’irreversibilità della lesione, quanto dall’impossibilità di eliminarla, data la complessità tecnica delle operazioni di ripristino; o la loro inesigibilità, sotto il profilo economico.

La duplice locuzione risolve molti dei dubbi interpretativi che si affollano attorno al concetto di irreversibilità del danno ecologico.

Tenuto conto che quest’ultimo consiste nell’impossibilità di cancellare gli effetti del pregiudizio ambientale, ossia di riportare l’ambiente allo *status* in cui si trovava prima della lesione subita<sup>43</sup>, è incerto se la condizione di irreparabilità vada intesa in termini strettamente naturalistici, come incapacità dell’ecosistema di rigenerarsi; o piuttosto, in termini antropologici, e cioè come impossibilità per i mezzi tecnici a disposizione dell’uomo di attuare un ripristino della situazione *quo ante*<sup>44</sup>. Ove rilevasse in termini esclusivamente naturalistici inoltre, essa costituirebbe comunque un contrassegno proprio soltanto degli

<sup>42</sup> C. RUGA RIVA, *Commento al testo base sui delitti ambientali adottato dalla Commissione Giustizia della Camera*, cit., p. 5 e 6.

<sup>43</sup> J. SILVA SÁNCHEZ, *Delitos contra el medio ambiente*, Valencia, 1999, p. 121.

<sup>44</sup> Un ampio dibattito su tale duplice modo di intendere il concetto di alterazione ecologica irreversibile si è sviluppato in Spagna, con riguardo all’aggravante del “*rischio di deterioramento irreversibile*” prevista all’art. 326 c.p. Per la letteratura in materia, sia consentito rinviare al mio *Tutela penale dell’ambiente*, cit., p. 288 e ss. note. 105 – 114.



accadimenti lesivi ad amplissimo spettro e gravemente offensivi dell'ambiente; rispetto ai quali, peraltro, potrebbe non esservi mai piena certezza scientifica riguardo l'esclusione di ogni *chance* di ritorno dell'ambiente allo stato originario, per decorsi spontanei. Non a caso invero, a fronte dell'impossibilità di immaginare a lungo termine una radicale incapacità naturalistica dell'ambiente di elidere anche i più pesanti segni dell'azione umana, si è sovente suggerito di concepire l'irreversibilità come "impossibilità o notevole difficoltà tecnica" per l'uomo di ricostituzione dello stato precedente<sup>45</sup>.

In questo quadro, la soluzione prescelta dal legislatore italiano di indicare l'irreversibilità naturalistica e l'irreparabilità tecnica come requisiti alternativi dell'evento consente per l'appunto di aggirare le suddette difficoltà interpretative, dato che il parametro della notevole difficoltà per l'uomo costituisce un comodo riparo contro la sostanziale indimostrabilità del primo requisito, dell'irreversibilità naturalistica.

In entrambe le ipotesi, come per il delitto di inquinamento, il legislatore circoscrive l'incidenza dell'evento ad *un* ecosistema, e non la estende all'ecosistema nel suo complesso, riducendo così considerevolmente i rischi di una *probatio diabolica* dell'accadimento del reato, cui si andrebbe incontro ove viceversa il danno fosse rapportato ad un macro-ecosistema. Non vi è dubbio infatti che la compromissione di un singolo micro-ecosistema sia tendenzialmente sempre prevedibile e misurabile; e dunque anche più agevolmente accertabile *ex post*<sup>46</sup>.

Con riferimento al disastro "reversibile", la versione definitiva ha accolto i suggerimenti espressi in dottrina all'indomani dell'approvazione del Disegno di Legge in Commissione Giustizia circa l'esigenza di stabilire un coordinamento tra la nuova incriminazione e la disposizione del Testo Unico sull'ambiente, che estende la causa di non punibilità per intervenuta bonifica dei siti inquinati a reati ambientali contemplati in leggi diverse dallo stesso Testo Unico (art. 257, co. 4 D.lgs. N. 152/2006)<sup>47</sup>.

A tal proposito, si era invero evidenziato come la suddetta clausola di non punibilità rischiasse di paralizzare l'applicazione della nuova incriminazione di disastro ambientale reversibile, considerata l'interferenza tra i fatti puniti e la misura premiale.

Senonché, come detto, il nuovo art. 452-*terdecies*, al comma 2 lett. b) prevede che il citato dell'art. 257 TUAMB venga modificato, nel senso di restringerne la portata ai soli casi di adempimento dei progetti di ripristino concernenti contravvenzioni ambientali previste in altre leggi. I delitti di nuovo conio ne verrebbero di conseguenza esclusi; ed il pericolo di una sovrapposizione delle due disposizioni di opposto contenuto sarebbe in tal modo scongiurata<sup>48</sup>.

Con riferimento al tipo di evento *sub b)* (offesa alla pubblica incolumità), si tratta di un evento di pericolo che deve discendere da un fatto offensivo rilevante o per l'estensione della compromissione all'ambiente, o per la diffusività degli effetti lesivi; o infine, per il numero delle persone offese o poste in pericolo. Sebbene l'espressione "*offesa alla pubblica incolumità*" sia alquanto generica, non sembra che essa possa denotare un tipo di evento diverso dal pericolo. La particolare natura del bene offeso – la pubblica incolumità appunto – a soggettività indeterminata infatti, rende impossibile descrivere l'accadimento lesivo a suo carico come evento di danno. Questo può semmai riguardare i singoli beni della vita o dell'incolumità degli individui, e rilevare pertanto esclusivamente in una dimensione prospettica come segno della messa in pericolo del più ampio bene dell'incolumità pubblica.

La *ratio* della previsione è – come è ovvio – di assicurare un'adeguata copertura penale per i casi di disastri che pur non avendo cagionato un'alterazione irreversibile di un ecosistema, o un'alterazione reversibile ma ineliminabile dello stesso, nondimeno, abbiano una tale portata offensiva da porre in pericolo l'incolumità delle persone.

Nel caso di offesa alla pubblica incolumità derivante da una compromissione estesa dell'ambiente o dalla diffusione dei suoi effetti lesivi pertanto, la lesione all'ambiente viene in

<sup>45</sup> Per tutti, nel panorama dottrinale spagnolo che, come detto, si è ampiamente occupato del tema, J. BOIX REIG, A. JAREÑO LEAL, *De los delitos contra los recursos naturales, el medio ambiente, la flora y la fauna. Comentarios al Código Penal de 1995*, Valencia, 1996, p. 1601.

<sup>46</sup> Sui vantaggi di tale soluzione, si rinvia a quanto detto *retro* a proposito del reato di inquinamento ambientale.

<sup>47</sup> C. RUGA RIVA, *op. ult. cit.*, p. 6.; ma anche A. L. VERGINE, *La strada dell'inferno è lastricata di buone intenzioni. A proposito del DDL 1345/2014 sui delitti ambientali*, cit., p. 460.

<sup>48</sup> Così come aveva appunto suggerito C. RUGA RIVA, *op. ult. cit.*, p. 7.

rilievo come evento prodromico alla successiva messa in pericolo dell'incolumità pubblica<sup>49</sup>.

Senonché, la formulazione proposta per la tipizzazione dell'evento non convince del tutto.

In primo luogo, il riferimento all'estensione della compromissione come parametro cui ancorare la conseguente idoneità del fatto a porre in pericolo la vita o la salute pubblica pecca di eccessiva vaghezza.

In assenza di ulteriori specificazioni sulle dimensioni che il pregiudizio per l'ambiente deve assumere per risultare in grado di proiettare le sue potenzialità offensive nei confronti della vita o dell'incolumità di un numero indeterminato di persone, ogni valutazione sul punto è affidata alla discrezionalità del giudice, con il rischio di enormi disparità di trattamento, a fronte di eventi di analoga portata.

Di modo che, per esempio, non si comprende se l'estensione della compromissione vada intesa in termini spaziali/materiali, valorizzandone cioè le dimensioni naturalistiche; o debba essere interpretata in termini temporali, come prolungamento e permanenza nel tempo del pregiudizio ambientale; sino a ricomprendervi quindi casi analoghi a quelli del processo Eternit di dispersione duratura e continuativa di fibre nocive nell'ambiente.

Inoltre, i profili di incertezza appena richiamati rischiano di creare una pericolosa interferenza della fattispecie con il delitto di inquinamento ambientale, il cui evento tipico astrattamente potrebbe sempre integrare anche l'evento del disastro ambientale di cui si sta discutendo, essendo il primo descritto come compromissione significativa e misurabile di "estese" porzioni del corpo recettore.

La suddetta sovrapposizione si verificherebbe puntualmente, ove la rilevanza dell'accadimento del disastro venisse concepita in senso quantitativo, e cioè come estensione dell'ambito spaziale dell'offesa.

Né appare meno problematica la possibilità – prevista dalla disposizione – di agganciare la rilevanza della lesione ambientale idonea a creare una situazione di pericolo per la vita o l'integrità fisica delle persone al requisito dell'estensione dei suoi effetti lesivi.

Anche in tale ipotesi infatti, non viene specificato se debbano prendersi in considerazione le conseguenze dannose che il fatto ha prodotto nei confronti di beni diversi dal bene ambiente; oppure in alternativa – come invero si è più propensi a credere, se vengano in rilievo esclusivamente i danni provocati a carico dell'ecosistema. Che quest'ultima soluzione risulti la più coerente con la struttura del delitto apparirebbe in effetti confermato dal parametro finale, selezionato quale ulteriore possibile requisito identificativo dell'evento di disastro: vale a dire il numero delle persone offese o poste in pericolo.

È evidente che qui si fa rinvio ai singoli accadimenti lesivi della vita o dell'incolumità delle persone (morte o lesioni) scaturiti dall'evento inquinante, i quali costituiscono però certamente "effetti lesivi" della compromissione dell'ambiente. Di conseguenza, in base ad un'interpretazione *per relationem*, essi devono necessariamente rilevare in modo autonomo, come distinti dagli "altri" effetti lesivi indicati nel medesimo punto 3) della disposizione incriminatrice.

Con riguardo al profilo or ora menzionato, del numero delle offese arrecate alle persone impiegato per identificare l'entità disastrosa degli accadimenti, non può sottacersi come esso denoti lo stretto collegamento tra le vicende giudiziarie ricordate in queste pagine e la genesi della legge. Alle sue spalle si intravede in effetti l'impostazione seguita dai giudici del caso Eternit di utilizzare i risultati degli studi di coorte circa il livello dell'incidenza di determinate patologie all'interno di gruppi di persone esposti all'amianto come copertura scientifica per l'attestazione del pericolo manifestatosi verso la pubblica incolumità. I singoli eventi lesivi a danno della vita o della salute di un certo numero di soggetti vengono così prospettivamente in rilievo in quanto elementi di una più ampia condizione di pericolo che si proietta verso il bene indeterminato dell'incolumità pubblica<sup>50</sup>.

Tuttavia, l'art. 452-*quater* omette di precisare un aspetto fondamentale affinché tale punto di vista possa correttamente funzionare; e cioè il fatto che il "numero" delle offese ai singoli non debba essere esiguo, perché il pericolo nei confronti della pubblica incolumità di per sé

<sup>49</sup> Secondo uno schema logico proprio dei reati di comune pericolo, M. PARODI GIUSINO, *I reati di pericolo tra dogmatica e politica criminale*, Milano, 1990, p. 254; S. ARDIZZONE, *Incolumità pubblica*, in *Dig. disc. pen.*, vol. VI, Torino, 1992, p. 361 e ss.; A. GARGANI, *Il danno qualificato dal pericolo*, Torino, 2005, pag. 210 e ss.; 476 e ss.; Id. *Reati contro la pubblica incolumità*, cit., p. 3 e ss.

<sup>50</sup> L. MASERA, *La malattia professionale e il diritto penale*, cit.

implica il coinvolgimento di una pluralità indeterminata di persone<sup>51</sup>.

Senonché, a prescindere dal rilievo concernente la sua mancata aggettivazione, in ogni caso, il requisito numerico risulta pleonastico, in quanto implicitamente compreso nella stessa nozione di offesa alla pubblica incolumità, che per sua natura si incentra su una pluralità indefinita di vittime, o di potenziali vittime. Senza contare che l'ancoraggio dell'offesa al numero delle persone lese o virtualmente ledibili diviene addirittura fuorviante ove si acceda alla tesi del carattere qualitativo, e non quantitativo, dell'elemento dell'indeterminatezza delle vittime<sup>52</sup>.

A parere di chi scrive, per evitare fraintendimenti, nella descrizione dell'evento in questione sarebbe opportuno sopprimere il richiamo al numero delle vittime reali o potenziali, o all'estensione della compromissione e limitarsi a qualificare l'accadimento semplicemente come offesa alla pubblica incolumità conseguente a fatti di inquinamento rilevanti. In tal modo, il trascorrere della situazione offensiva dalla lesione all'ambiente verso la messa in pericolo dell'incolumità pubblica si baserebbe su un requisito di "rilevanza" del fenomeno inquinante, declinabile in termini sia qualitativi, sia quantitativi.

Tale impostazione avrebbe pertanto il pregio di assecondare una concezione mista del requisito di indeterminatezza delle persone investite dalla fonte di pericolo, facendo rientrare nello spettro applicativo della norma tanto i casi di offese all'ambiente generatrici di una condizioni di pericolo che coinvolge un numero considerevole di persone (criterio quantitativo); quanto le situazioni in cui l'indeterminatezza delle vittime dipende dalla direzione o dalla portata del pericolo il cui raggio di azione è in grado di investire un numero indefinito di soggetti (criterio qualitativo).

Ciò permetterebbe di considerare tipiche rispetto alla fattispecie di disastro ambientale anche le ipotesi di incauta gestione di stabilimenti industriali o di altre fonti di pericolo da cui siano derivati fenomeni di inquinamento rilevanti – per estensione o per gravità delle compromissioni –, in grado di offendere la pubblica incolumità; e ciò a prescindere dall'accertamento *a posteriori* del pericolo in concreto corso da più persone, o delle lesioni in concreto verificatesi a danno di più persone<sup>53</sup>.

## 6.

### Causa ed evento nelle nuove incriminazioni ambientali.

I segni dell'influenza determinante che la vicenda Eternit ed altre analoghe hanno avuto nella genesi della proposta di riforma qui in commento si rintracciano oltre che nella tipizzazione del reato di disastro ambientale, anche tra le righe di altre disposizioni incriminatrici.

Così, brevemente, non sembra affatto casuale l'inserimento nel testo di una disposizione che prevede un aumento di pena per i casi di morte o lesione provocati dai fatti di inquinamento ambientale di cui all'art. 452-*bis* (art. 452-*ter*). Tale norma ha certamente una precisa coerenza sistematica, giacché punisce più severamente i casi di danni all'ambiente che abbiano inoltre provocato il decesso o le lesioni di una o più persone, nell'ottica di assicurare una risposta sanzionatoria proporzionata alla maggiore gravità di un fatto oggettivamente plurioffensivo<sup>54</sup>.

Sul versante politico-criminale, in essa si intravedono i segni delle questioni lasciate aperte dal caso "Eternit"; ed in particolare del rapporto problematico tra il c.d. "disastro interno" e il c.d. "disastro esterno" agli stabilimenti: il primo consistente nella lesione o nella morte

<sup>51</sup> A. GARGANI, *Reati contro la pubblica incolumità*, cit., p. 173 e ss.

Naturalmente, qui entrano in gioco i diversi modi di intendere il bene dell'incolumità pubblica, i quali però, pur nella varietà di accenti, concordano nel ritenere che il bene in questione implichi l'indeterminatezza delle potenziali vittime. Per tutti, S. ARDIZZONE, *Incolumità pubblica*, in *Dig. disc. pen.*, vol. VI, Torino, 1992, p. 365 e ss.

<sup>52</sup> E. FLORIAN, *Dei delitti contro l'incolumità pubblica*, in *Enc. dir. pen. it.*, vol. VII, Milano, 1909, p. 167 e ss.; S. ARDIZZONE, *Incolumità pubblica*, cit., p. 365.

Ritiene invece che il bene della pubblica incolumità possa acquisire una diversa connotazione, ora quantitativa, ora qualitativa, a seconda della fattispecie che viene in rilievo, A. ALESSANDRI, *Il pericolo per la pubblica incolumità nel delitto previsto dall'art. 437 c.p.*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1980, p. 272.

<sup>53</sup> Illuminanti sul punto le osservazioni di M. PARODI GIUSINO, *I reati di pericolo tra dogmatica e politica criminale*, cit., p. 262.

<sup>54</sup> Tale soluzione si colloca peraltro in linea con quanto prescritto dalla Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente che obbliga alla creazione di illeciti a dimensione plurioffensiva, strutturati sul collegamento tra infrazione ambientale e produzione di un danno o di un pericolo a carico della salute, della vita o dell'incolumità fisica delle persone (art. 3 lett. a).

di migliaia di operai esposti alla contaminazione dell'ambiente di lavoro; il secondo invece nella diffusione all'esterno delle fabbriche della situazione offensiva, con conseguente messa in pericolo della pubblica incolumità. Il punto dibattuto aveva riguardato la possibilità di considerare i singoli eventi lesivi a carico delle vittime come elementi del disastro, o viceversa come accadimenti rilevanti in senso autonomo e distinti dall'evento di disastro.

In proposito, i giudici di primo grado avevano escluso che i singoli danni alle persone potessero essere ricondotti alla nozione di disastro innominato di cui all'art. 434 c.p. cpv. ed avevano di conseguenza considerato le malattie-infortunio come eventi rilevanti ai sensi dell'art. 437 co. 2 c.p., ossia come singoli risultati lesivi del reato di omissione di cautele contro gli infortuni sul lavoro.

In termini opposti si era invece pronunciata la sentenza di appello, che aveva ritenuto il fenomeno epidemico cagionato dalle condotte degli imputati un elemento strutturale dell'evento di disastro<sup>55</sup>.

Infine sulla questione, la Corte di Cassazione ha da ultimo ribadito che nel disastro innominato non vi sarebbe spazio per i singoli effetti lesivi a carico delle persone, i quali non potrebbero mai rilevare quali parti costitutive dell'accadimento di disastro. Quest'ultimo consisterebbe dunque sempre in un fatto distruttivo di grandi proporzioni, da cui discende la messa in pericolo della pubblica incolumità; distinto dai singoli accadimenti lesivi a carico delle vittime, che pure possono servire a ricostruirne la dimensione catastrofica, nella prospettiva dell'offesa alla pubblica incolumità<sup>56</sup>.

Ebbene, appare evidente come la scelta del legislatore di introdurre la figura aggravata di cui all'art. 452-ter sia stata motivata per l'appunto dalla necessità di chiarire i rapporti pocanzi menzionati tra il disastro ambientale e gli eventi di danno a carico dei singoli.

Nell'impianto della Legge infatti, le morti o le lesioni personali cagionate dal reato di inquinamento non figurano come elementi costitutivi del disastro ambientale, nella cui struttura l'eventuale allargamento dell'offesa all'ambiente in direzione dell'offesa ad altri beni individuali (la vita, la salute o l'incolumità delle persone) viene in rilievo nella sua indeterminatezza, quando rivolta verso una cerchia indeterminata di vittime (concezione qualitativa); ovvero se investe un numero considerevolmente elevato di persone (concezione quantitativa).

Cosicché, l'art. 452-ter richiederebbe la dimostrazione *ex post* del nesso causale tra il danno arrecato all'ambiente – così come tipizzato dall'art. 452-bis – e i singoli decessi, o le singole lesioni a carico di uno o più individui. Esso ricorrerebbe cioè soltanto nelle ipotesi in cui vi sia una precisa e dimostrata derivazione eziologica tra gli avvenimenti: condotta inquinante da un lato, e morti o lesioni delle persone, dall'altro lato.

La ricostruzione *a posteriori* della relazione causa-effetto non sarebbe invece necessaria per la configurazione del reato di disastro ambientale, nella forma di cui alla lett. b) dell'art. 452 quater. Qui in effetti, l'offesa alla pubblica incolumità non include la necessaria verifica di concreti accadimenti a danno delle vittime (e il suo conseguente accertamento). Questi semmai, ove realizzatisi su vasta scala, costituiscono parte di un macro-evento di danno collettivo e impersonale che si proietta "qualitativamente" verso la messa in pericolo della pubblica incolumità, anche laddove non vi sia piena certezza sul piano scientifico della derivazione naturalistica di ogni specifico evento di morte o lesione dalla condotta presa in considerazione<sup>57</sup>.

Non a caso infatti, l'aggravamento di pena per morte o lesione di cui al nuovo art. 452-ter riguarda soltanto il delitto di inquinamento ambientale, e non anche il più grave delitto di disastro; ove, come detto, l'offesa alla pubblica incolumità può venire in rilievo a prescindere dal riscontro in concreto dei singoli eventi lesivi della vita o della salute delle vittime.

Sebbene tale impostazione sia calibrata sul modello della progressione offensiva,

<sup>55</sup> Per una lucida ricostruzione di questo e degli altri nodi tematici della caso Eternit nei primi due gradi di giudizio, S. ZIRULIA, *Processo Eternit: a che punto siamo*, in *Dir. pen. cont.*, 18 novembre 2013, p. 27 e ss.

<sup>56</sup> Cass. pen., sez. I, 19 novembre 2014 (dep. 23 febbraio 2015), n. 7941, Pres. Cortese, Est. Di Tomassi, imp. Schmidheiny. Di recente anche, Trib. Savona, 11 marzo 2014, pubblicata in *Dir. pen. cont.*, 8 maggio 2014, con nota di S. ZIRULIA, *Fumi di ciminiera e fumus commissi delicti: sequestrati gli impianti Tirreno Power per disastro "sanitario" e ambientale*, in *Dir. pen. cont.*, 8 maggio 2014.

<sup>57</sup> Il sistema di incriminazioni della nuova legge sugli ecoreati si presterebbe così ad una lettura conforme all'impostazione suggerita in dottrina da M. DONINI, *Imputazione oggettiva dell'evento*, in *Enc. dir., Annali*, vol. III, Milano, 20120, p. 703 e ss. in base alla quale in contesti di incertezza scientifica, i concreti accadimenti lesivi, mentre non sono causalmente ascrivibili alla condotta di alcuno, possono tuttavia fondare un danno collettivo alla popolazione, qualificato dal pericolo verso una cerchia indeterminata di altri soggetti, rilevando così per il comune pericolo.

dalla lesione ambientale verso possibili danni alle persone fisiche, e sul paradigma della “smaterializzazione” dei singoli eventi lesivi a carico delle vittime, in proiezione della più ampia offesa alla pubblica incolumità, nondimeno, essa risolve soltanto in parte la questione cruciale (che in genere si profila in simili ipotesi – e che in effetti si è prospettata anche nel caso “Eternit”) del corretto inquadramento dei singoli decessi o delle singole lesioni personali, di cui sia certa la derivazione causale dal disastro ambientale.

In tal caso infatti, ove dimostrati in processo come non direttamente o indirettamente voluti dal soggetto agente, gli accadimenti appena menzionati non possono ritenersi assorbiti nell'evento del reato di disastro ambientale, in qualità di elementi dell'offesa alla pubblica incolumità, e devono necessariamente rilevare in modo autonomo, ai sensi di altri fattispecie incriminatrici, diverse da quella di cui all'art. 452-ter, che per l'appunto concerne soltanto le morti o le lesioni cagionate dal delitto di inquinamento ambientale.

Cosicché infine, ritorna al centro, come irrisolto, il problema originario, cui la novità legislativa avrebbe dovuto porre rimedio, della scelta tra un'incriminazione per omicidio o per lesioni personali da una lato, ed un'incriminazione per morte o lesione come conseguenza di altro delitto, dall'altro lato.

## 7. Il reato di omessa bonifica (art. 452-terdecies) e l'ordine di ripristino dello stato dei luoghi (art. 452-duodecies).

Tra le principali novità della riforma vi è senza dubbio l'introduzione del reato di omessa bonifica e della misura obbligatoria dell'ordine di ripristino dello stato dei luoghi.

Rispetto all'omologa fattispecie contenuta nel TUAMB all'art. 257 la cui natura rimane tuttora incerta<sup>58</sup>, il nuovo delitto di omessa bonifica configura senza alcun dubbio un illecito di tipo omissivo, nel quale l'obbligo giuridico di procedere al ripristino dello stato dei luoghi può discendere da legge, da ordine del giudice o da provvedimento di una pubblica autorità.

La norma dunque non indica espressamente il presupposto da cui trae origine l'obbligo di bonifica in capo al soggetto; sicché, esso può venire in rilievo sia in caso di alterazioni minime o scarsamente significative dell'equilibrio ecologico, sia per le alterazioni più gravi, purché reversibili. Non si attiva invece alcun obbligo di ripristino nelle ipotesi di disastro ambientale, ove l'offesa all'ambiente viene descritta come irreversibile; o come talmente significativa da renderne particolarmente complessa, se non impossibile, la rimozione.

Tale fattispecie sembra costituire una vera e propria norma di chiusura, destinata a rafforzare il complessivo livello affittivo del sistema e a garantire effettività agli ordini di reintegro, bonifica, riparazione del danno sparsi nella legislazione vigente, qualunque ne sia la matrice (giudiziaria, legislativa o amministrativa); e dunque, anche se disposti per le contravvenzioni di cui al TUAMB (fatti salvi i limiti di coordinamento con l'omologa fattispecie di cui all'art. 257 TUAMB).

All'origine della previsione vi è pertanto l'idea che nei casi di mancata attuazione di obblighi di riparazione dell'offesa arrecata all'ambiente, la minaccia di pena agisca da efficace contropinta o da barriera nei confronti del rischio di inadempimento. Un siffatto metodo di intimidazione però, benché in astratto credibile, può riservare amare sorprese in sede applicativa, ossia alla prova dei fatti; come in effetti sembra potersi sospettare alla luce della scarsa efficacia deterrente sinora dimostrata dall'analogo fattispecie di omessa bonifica dei siti prevista nel TUAMB.

Ai fini del nuovo delitto di omessa bonifica inoltre, potrebbe costituire fonte dell'obbligo di agire anche l'ordine di ripristino dello stato dei luoghi disposto dal giudice ai sensi dell'art.

<sup>58</sup> Con riguardo alla struttura del reato di omessa bonifica ex art. 257 TUA si fronteggiano due differenti interpretazioni.

La prima interpretazione ritiene che si tratti di un reato omissivo incentrato sulla mancata attuazione del progetto di bonifica così come approvato ai sensi dell'art. 242 TUAMB (L. RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Padova, 2009, p. 339; ID., *La nuova disciplina penale dei rifiuti*, Piacenza, 2006, p. 196 e ss.).

Un secondo orientamento invece vi intravede un reato causale a forma pura in cui la verifica dell'evento di inquinamento diviene punibile soltanto in caso di omessa bonifica (A. L. VERGINE, *Il reato di omessa bonifica: due decisioni interrompono un prolungato silenzio*, in *Ambiente@Sviluppo*, 2009, p. 981 e ss.; D. MICHELETTI, *sub art. 257*, in F. GIUNTA (cur.), *Codice dei reati e degli illeciti ambientali*, Padova, 2007, p. 349 e ss.; V. PAONE, *Il reato di omessa bonifica secondo i recenti orientamenti della Cassazione*, in *Ambiente@Sviluppo*, 2008, p. 119 e ss., C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2011, p. 141).



452-*duodecies*, ed eventualmente rimasto inevaso. Come conferma il rinvio operato dal secondo comma dell'art. 452-*duodecies* alle disposizioni di cui al titolo II della parte VI TUAMB, concernenti il ripristino imposto dall'Autorità amministrativa, tale ordine sembrerebbe infatti annoverabile tra le sanzioni di tipo amministrativo e non tra le pene accessorie; sicché, il suo omesso adempimento, non ottenibile con mezzi coattivi, verrebbe penalmente sanzionato ex art. 452-*terdecies*.

In tale ordine di idee, la mancata esecuzione della bonifica imposta dal giudice ai sensi dell'art. 452-*duodecies* esporrebbe al rischio di subire un'ulteriore sanzione penale, che si aggiungerebbe a quella già inflitta con la sentenza di condanna per l'altro reato ambientale da cui sia derivata l'imposizione dell'ordine disatteso.

La scelta di incriminare l'inosservanza delle prescrizioni di ripristino, da un lato, certamente ha la funzione di controbilanciare l'impossibilità dell'imposizione coattiva in caso di inosservanza, dovuta al fatto che non si è in presenza di una pena accessoria; dall'altro lato però, non permette di superare l'obiezione di sostanziale inefficacia, in genere mossa nei riguardi di analoghi strumenti riparatori previsti nella legislazione ambientale vigente<sup>59</sup>.

Il carattere extrapenale dell'ordine disposto ex art. 452-*duodecies* infatti ne sottrae le modalità di esecuzione ad una verifica dell'autorità giudiziaria, che è così privata di ogni potere di intervento *in executivis*. Ciò ne riduce considerevolmente le *chances* di effettiva attuazione, affidandole alle mutevoli capacità di controllo della pubblica amministrazione<sup>60</sup>.

Indubbiamente, sebbene ne condivida le incertezze di inquadramento sistematico, rispetto ad analoghi strumenti contenuti nel TUAMB<sup>61</sup>, il "nuovo" ordine di ripristino si presta ad essere ben più chiaramente qualificato come una sanzione "ibrida", a metà strada tra il diritto penale ed il diritto amministrativo. Esso sembra costituire una conseguenza accessoria necessaria della sentenza di condanna o di "patteggiamento", avente però natura amministrativa, e non penale; come dimostrano alcuni aspetti della sua disciplina<sup>62</sup>.

In primo luogo, la non appartenenza alla categoria delle pene accessorie si desume dal riferimento alla sentenza di condanna emessa ex art. 444 c.p.p., la quale come è noto non comporta l'applicazione di pene accessorie. In secondo luogo, l'esplicito rinvio alle disposizioni sul ripristino ambientale amministrativo regolato dal TUAMB farebbe propendere per l'equiparazione, quanto a natura giuridica, dei due istituti. Infine, la necessità di un'espressa indicazione da parte del giudice impedisce di considerarlo un "effetto penale della condanna", che invece consegue automaticamente dalla sentenza, senza che ne occorra specifica menzione<sup>63</sup>.

La qualificazione in termini di misura sanzionatoria disposta dal giudice penale, ma regolata nei suoi contenuti e nelle sue concrete modalità di esecuzione dall'autorità amministrativa acuisce alcuni profili problematici propri di tale tipologia di strumenti, ed al contempo ne

<sup>59</sup> Il presidio della sanzione penale a carico dell'inadempiente non contribuisce di certo a risolvere il problema della possibile inefficacia di misure del genere, considerato che il destinatario dell'ordine può comunque sottrarsi all'adozione forzata dell'azioni prescritte e al relativo costo, il quale rimane così sempre trasferibile in capo allo Stato, ai sensi dell'art. 308 TUAMB comma 3 (secondo cui «il *Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare determina di non recuperare la totalità dei costi b [...]*» – da sostenere per il programma di ripristino – «[...] qualora la spesa necessaria sia maggiore dell'importo recuperabile [...]» – da parte del soggetto destinatario del suddetto piano in quanto autore del danno ambientale – «[...] o qualora l'operatore non possa essere individuato».)

<sup>60</sup> Diverse le proposte in campo per il rafforzamento dell'efficacia di misure riparatorie del danno che potrebbe derivare da un loro ancoraggio alla sanzione penale, o da una loro espressa qualificazione in termini di pena principale o accessoria. Si va dalla più tradizionale prospettiva di impiegarle come sanzioni alternative alle pene detentive brevi o come cause di esclusione o di attenuazione della punibilità (D. FONDAROLI, *Illecito penale e riparazione del danno*, Milano, 1999, p. 554 e ss.), alla possibilità di configurarle come condizioni cui subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena (F. PALAZZO, *Trasformazione o declino del sistema della sospensione condizionale della pena nel sistema italiano?*, F. PALAZZO, R. BARTOLI (cur.), *Certezza o flessibilità della pena?*, Torino, 2007, p. 15 e ss.), sino alla possibilità di elevarle al rango di pene principali (sui profili problematici di tale prospettiva, sia consentito rinviare al mio *Tutela penale dell'ambiente*, cit. p. 523 e ss. ove, tra le altre cose, segnalavo come in tal caso di andrebbe incontro ad enormi difficoltà sia sul versante della proporzione, sia con riguardo alla questione – cruciale – della scelta tra l'assegnare al giudice, o viceversa alla legge il compito di definire le prescrizioni riparatorie da infliggere).

<sup>61</sup> Il riferimento è all'ordine di ripristino dello stato dell'ambiente che può essere facoltativamente imposto dal giudice nei casi di condanna per il delitto di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" (art. 260, comma 4 TUAMB), la cui natura giuridica è ben più ambigua di quella dell'omologo istituto previsto nel nuovo testo, dato che il legislatore non chiarisce se la sua esecuzione rientri nelle competenze della pubblica amministrazione, piuttosto che nella sfera di controllo dell'autorità giudiziaria, o viceversa.

Ciò a sua volta genera enormi difficoltà interpretative in sede applicativa, perché ne lascia incerti disciplina e effetti. Sul punto, tra gli altri, C. BERNASCONI, M. GUERRA, *Profili interpretativi del delitto di «attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti»*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2004, p. 37.

<sup>62</sup> In senso concorde con l'inquadramento proposto, C. RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati*, cit., p. 64.

<sup>63</sup> L'effetto penale della condanna discende da questa *ope legis* e, al contrario dell'ordine di ripristino in commento, non necessita di un provvedimento della pubblica amministrazione, G. MARINUCCI, *Manuale di diritto penale, Parte Generale*, Milano, 2006, p. 503; F. MANTOVANI, *Diritto penale*, 2013, p. 800.

risolve altri. Per un verso infatti, elide ogni incertezza riguardo il corretto regime giuridico, che indiscutibilmente non può essere quello proprio delle pene accessorie. D'altro canto però, come segnalato, la subordinazione della concreta esecuzione dell'ordine alla competenza della Pubblica amministrazione presuppone un perfetto funzionamento del modello collaborativo/funzionale tra autorità giudiziaria ed autorità amministrativa e ne affida a quest'ultima le possibilità di riuscita.

Ben altre prospettive nella direzione di un effettivo consolidamento dell'efficacia di strumenti riparatori siffatti potrebbe invece derivare da un loro inserimento nella più vasta cornice un nuovo sistema di sanzioni penali. Sino a quando infatti, come nel caso dei delitti ambientali, l'introduzione di misure sanzionatorie diverse dalle pene tradizionali avviene nell'ambito di riforme settoriali, prive della copertura di una visione sistematica complessiva, rimane pur sempre incombente il rischio che la parzialità dell'intervento crei effetti disfunzionali e generi enormi difficoltà di coordinamento tra i vari istituti del diritto penale<sup>64</sup>.

Infine, contribuisce a restringere ulteriormente le concrete possibilità operative della previsione in commento l'impiego del termine "recupero" il cui significato appare ambiguo, ai fini della disposizione che lo prevede, dato che la normativa ambientale in genere lo adopera con riguardo alle modalità di riutilizzo dei rifiuti<sup>65</sup>.

Per ridurne l'indeterminatezza, si può tuttavia pensare di intenderlo nella sua accezione "tecnica" (ed extragiuridica), ove normalmente serve ad indicare il complesso di operazioni che comportano sia la bonifica, l'eliminazione dei "segni" dell'azione umana che ha alterato l'ambiente, sia il ripristino del precedente stato "ecologico" dei luoghi. Tale interpretazione però contrasterebbe con la dizione letterale della norma che invece espressamente distingue tra recupero e ripristino, attribuendo a quest'ultimo un significato autonomo, non ricompreso nel più generale concetto di "recupero".

Nondimeno, non è illogico immaginare che con la parola "recupero" il legislatore abbia voluto riferirsi soltanto al primo tipo di attività in cui esso tecnicamente consiste, ossia quelle meno complesse della "pulizia" dei contrassegni dell'intervento umano, separandole da quelle invece ben più articolate – e talora anche inattuabili – del ripristino. Cosicché, il recupero inteso nei termini più ristretti appena indicati viene assunto come imprescindibile, mentre il ripristino diviene eventuale ed è ordinato dal giudice soltanto "ove tecnicamente possibile", considerato l'alto indice di difficoltà che normalmente contraddistingue le operazioni da realizzare per restituire ai luoghi il loro originario *status*.

## 8.

### Il delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452-*sexies*).

L'art. 452-*sexies* descrive una fattispecie alternativa mista che punisce un'ampia gamma di condotte aventi ad oggetto "materiale ad alta radioattività"; tra queste, l'ultima nell'ordine di elencazione consiste nell'abbandono illecito di tali sostanze. La successione seguita dal legislatore nella tipizzazione dei comportamenti che possono venire in rilievo appare invero corretta, in quanto corrisponde alla realtà fenomenica del traffico illecito di materiale pericoloso, che in genere vede nella condotta del "disfarsi illecitamente" l'approdo finale del circuito di gestione illecita.

Come per i delitti di disastro e di inquinamento ambientale, anche nel delitto in commento è previsto il requisito dell'abusività della condotta, destinato a circoscriverne l'ambito applicativo ai soli casi di condotte non giuridicamente giustificate, perché non regolarmente autorizzate, o perché non illecite alla stregua di altre disposizioni dell'ordinamento. A tal proposito, rimane incomprensibile la ragione della ripetizione dell'avverbio *illegittimamente* riferito alla condotta del disfarsi, dato che l'espressione *abusivamente* impiegata all'inizio della

<sup>64</sup> Sul fatto che qualunque ipotesi di ricorso a sanzioni consistenti in *obblighi di fare* appare infeconda, se non preceduta da un chiarimento iniziale sul modello di diritto penale al quale si intende fare riferimento, chi scrive si era già espressa in *La tutela penale dell'ambiente*, cit., p. 521 e 522.

<sup>65</sup> Come evidenzia P. MOLINO, *Novità legislative: la 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 sulla Legge 22 maggio 2015, n. 68*, pubblicata il 29 maggio 2015, p. 31, disponibile in questa Rivista, 3 giugno 2015.

disposizione costituisce con tutta evidenza un requisito attribuibile ad ognuna delle condotte descritte. Si tratta di un'inutile duplicazione, dal significato assolutamente oscuro.

La disposizione prevede inoltre un aumento di pena per i casi in cui dal traffico delle sostanze radioattive consegue il pericolo "di compromissione o di deterioramento" per le acque o l'aria, o per porzioni estese e significative del suolo o del sottosuolo; o ancora, per un ecosistema, per la biodiversità, anche agraria, della flora e della fauna. Un ulteriore aggravamento di pena è infine stabilito per i casi di pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone.

Il più severo trattamento sanzionatorio corrisponde qui ad un concreto approfondimento dell'offesa, la quale trascorre dal pericolo astratto e generico della condotta di traffico illecito di cui al primo comma, nei confronti di una pluralità indeterminata di beni o interessi, in direzione del pericolo concreto verso beni precisamente individuati (l'ambiente, la flora o la fauna; la vita o l'incolumità delle persone). Si è dunque in presenza di un reato di pericolo concreto, incentrato sull'effettiva verifica di un evento di pericolo che consegua al traffico o all'abbandono illecito del materiale radioattivo.

Va pertanto respinta l'opinione di chi ritiene che il pericolo di compromissione costituisca un "*pericolo del pericolo*", alla stregua dell'idea che la "compromissione" rappresenti già di per sé una semplice "messa in pericolo" del bene ambiente<sup>66</sup>. In assenza di una definizione del termine "compromissione" invero, ragioni di coerenza sistematica rendono preferibile sostituirne l'interpretazione letterale – che considera appunto questa formulazione come espressiva della semplice esposizione a pericolo del bene protetto – con una prospettiva che attribuisce a tale nozione il significato di "danno" all'ambiente. Ciò consente di assicurare un'applicazione delle nuove incriminazioni conforme sia con la *ratio* dei neonati delitti ambientali di punire le forme più gravi di offesa al bene, sia con l'idea che l'espressione "*compromissione o deterioramento*" *ivi* impiegata dal legislatore, in quanto identica a quella di cui all'art. 452 bis c.p., vada letta in stretta correlazione con il più grave evento del delitto di disastro ambientale, che è invece descritto in termini di "*alterazione*" irreversibile dell'ambiente.

In quest'ottica, "*compromissione*" e "*deterioramento*" altro non sarebbero che termini dal significato equivalente, volti ad indicare entrambi eventi di "danno" ambientale, meno gravi rispetto a quelli descritti nella disposizione incriminatrice del disastro ambientale.

Quanto ad altri profili di carattere sistematico concernenti la disposizione in esame, occorre da ultimo segnalare il rischio che in futuro essa entri in conflitto con un'analoga fattispecie incriminatrice prevista all'art. 3 della Legge 7 agosto 1982, n. 704 che punisce "*Chiunque, senza autorizzazione, riceve, possiede usa, trasferisce, trasforma aliena o disperde materiale nucleare in modo da cagionare a una o più persone la morte o lesioni personali gravi o gravissime ovvero da determinare il pericolo dei detti eventi, ferme restando le disposizioni degli articoli 589 e 590 del codice penale, è punito con la reclusione fino a due anni. Quando è cagionato solo un danno alle cose di particolare gravità o si determina il pericolo di detto evento, si applica la pena della reclusione fino ad un anno*".

Come evidenziato nella Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione<sup>67</sup>, il problema del coordinamento tra le due disposizioni si configura certamente per i casi in cui una delle condotte del traffico illecito cagioni un pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone; sebbene la sovrapposizione in sede applicativa potrebbe in ogni caso venire aggirata, interpretando la nozione di "materiale ad alta radioattività" di cui al nuovo art. 452-*sexies* come più ristretta rispetto a quella generica ed più ampia di "materiale nucleare" di cui alla disposizione di legge speciale appena citata.

Al fine di evitare equivoci però, bene avrebbe fatto il legislatore a coordinare le due incriminazioni, anche attraverso un'abolizione espressa dell'art. 3 della Legge agosto 1982, n. 704.

Altri problemi di coordinamento si delineano infine con riguardo all'ipotesi aggravata prevista al secondo comma dell'art. 260 TUAMB che punisce più severamente le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti aventi ad oggetto rifiuti ad alta radioattività. In forza della clausola di sussidiarietà dell'art. 452-*sexies*, si può dire che ove si configurino tutti gli elementi dell'incriminazione – e per primo il fatto che il materiale ad alta radioattività debba costituire un rifiuto –, l'art. 260 TUAMB sembrerebbe assorbire il meno grave reato previsto

<sup>66</sup> M. TELESCA, *Osservazioni sulla L. n. 68/2015 recante*, cit., p. 29.

<sup>67</sup> Più volte citata in queste pagine. *Ivi*, ci riferiamo alle osservazioni formulate a p. 23 e 24.

nella nuova Legge<sup>68</sup>.

## 9. Il ravvedimento operoso.

La disposizione che prevede il ravvedimento operoso (art. 452-*decies*) descrive una pluralità di comportamenti eterogenei cui viene collegato un alleggerimento del carico sanzionatorio. A condotte di ravvedimento operoso assimilabili a quelle di cui alla circostanza attenuante dell'art. 62, n. 6 c.p. si affiancano condotte riparatorie dell'offesa ambientale, ed anche forme di collaborazione processuale, ispirate invece ad una logica di tipo autenticamente premiale<sup>69</sup>.

Prima di illustrare i diversi tratti di ognuna delle suddette circostanze, è bene premettere come il modello ispiratore che ne sta alla base, incentrato sull'incentivo al reo costituito dall'attribuzione di un beneficio sanzionatorio, va incontro al rischio di risultare inefficace nella prassi, quando intervenga il concorso con altre circostanze aggravanti, e per effetto del correlativo giudizio di bilanciamento.

Come già evidenziato nei confronti di altri profili della nuova legge, anche nei riguardi del ravvedimento operoso potrebbe dunque profilarsi in futuro un significativo scollamento tra le astratte previsioni circa la portata e gli effetti della riforma e la ben più modesta dimensione che taluni degli istituti da essa introdotti rischiano di assumere in concreto, al banco di prova dell'applicazione pratica.

Il *ravvedimento operoso* in senso stretto comprende due categorie di condotte successive al reato: 1) la prima condotta consiste nell'adoperarsi per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori; 2) il secondo comportamento è invece costituito dall'essersi concretamente adoperato, prima dell'apertura del dibattimento, per la messa in sicurezza, la bonifica e, ove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi.

1) Il primo tipo di ravvedimento configura una circostanza attenuante speciale (e ad effetto speciale) analoga a quella comune dell'art. 62, n. 6 c.p., dalla quale però si discosta per l'assenza del riferimento alla spontaneità e all'efficacia del comportamento assunto.

Di conseguenza, la nuova attenuante non avrebbe carattere soggettivo e prescinderebbe dai motivi che spingono il reo ad agire per interrompere gli effetti negativi dell'azione delittuosa. Malgrado non sia espressamente menzionato, il requisito della «volontarietà» deve tuttavia considerarsi come implicitamente previsto, in quanto presupposto indefettibile per l'attribuibilità soggettiva del comportamento al singolo e per il corretto funzionamento dell'efficacia motivante del premio<sup>70</sup>; nonché, in quanto elemento indispensabile per distinguere i tratti essenziali dell'istituto da analoghe condotte riparative previste nel nuovo Titolo sui delitti ambientali e aventi invece sicura natura coattiva<sup>71</sup>.

Inoltre, in mancanza dell'avverbio *efficacemente* si può pensare che la riduzione di pena operi anche laddove il ravvedimento non sia in concreto risultato idoneo a raggiungere l'obiettivo voluto<sup>72</sup>.

Rispetto all'omologa circostanza prevista all'art. 62 n. 6 c.p., l'attenuante ambientale non specifica la natura dannosa o pericolosa delle conseguenze da elidere, ma le definisce «conseguenze ulteriori» dell'azione delittuosa. Esse sono pertanto necessariamente diverse dall'offesa tipica.

Al contrario di quelle descritte nell'attenuante comune – che possono coincidere o non

<sup>68</sup> Opposta l'opinione di P. MOLINO, *Novità legislative*, cit., che invece considera più grave la nuova incriminazione.

<sup>69</sup> Così, già, C. C. RUGA RIVA, *Commento al testo base sui delitti ambientali adottato dalla Commissione Giustizia della Camera*, cit., p. 9 e 10.

Sulle condotte di ravvedimento operoso *post delictum* in generale, per tutti, T. PADOVANI, *Il traffico delle indulgenze. "Premio" e "corrispettivo" nella dinamica della punibilità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, p. 406 e ss.; ID., *La soave inquisizione. Osservazioni e rilievi a proposito delle nuove ipotesi di "ravvedimento"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1981, p. 532 ss.; S. PROSDOCIMI, *Profili penali del post-fatto*, Milano, 1982, p. 297 e ss.; C. RUGA RIVA, *I collaboratori di giustizia e la connessa legislazione premiale in Italia e in altri ordinamenti europei*, in V. MILITELLO, L. PAOLI, J. ARNOLD (cur.), *Il crimine organizzato come fenomeno transnazionale*, Freiburg, 2000, p. 347 e ss.; ID., *Il premio per la collaborazione processuale*, Milano, 2002, p. 372 e ss., p. 391 e ss.

<sup>70</sup> Come già ricordato da S. PROSDOCIMI, *Profili penali del postfatto*, cit., p. 296 con riferimento alle ipotesi di ravvedimento operoso *post delictum* configurate come circostanze attenuanti.

<sup>71</sup> Il riferimento è all'ordine di ripristino di cui all'art. 452-*duodecies* e all'ordine di bonifica/ripristino richiamato all'art. 452-*terdecies*.

<sup>72</sup> In tal senso, l'interpretazione dell'avverbio *efficacemente* impiegato nel ravvedimento operoso di cui all'art. 62, n. 6 c.p., F. MANTOVANI, *Diritto penale, Parte Generale*, cit., p. 427 e 428; M. ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, vol. I, Milano, 2004, p. 678.



coincidere con i risultati lesivi dell'offesa tipica<sup>73</sup> –, le conseguenze ulteriori dell'art. 452-*decies* costituirebbero infatti risultati lesivi non pericolosi o dannosi rispetto al bene giuridico tutelato, e dunque non riguardanti l'offesa tipica. Ciò del resto risulterebbe coerente con la formulazione della norma poiché fornirebbe una spiegazione per la scelta del legislatore di distinguere nell'ambito del recesso attivo, tale condotta dalla diversa condotta di messa in sicurezza, bonifica e ripristino dello stato dei luoghi, che invece con tutta evidenza elide o attenua l'offesa (tipica) cagionata all'ambiente.

2) Quanto al secondo tipo di condotta di recesso *post delictum* (consistente per l'appunto nell'essersi concretamente adoperato per la messa in sicurezza, la bonifica e, cove possibile, il ripristino dello stato dei luoghi, prima dell'apertura del dibattimento) si tratta di un'attenuante speciale (e ad effetto speciale) che riguarda le condotte riparatorie successive al fatto, volte ad eliminare o a ridurre gli effetti offensivi tipici ai danni dell'ambiente.

In tal caso, il legislatore ha tipizzato nel dettaglio il contro-comportamento da attuare, attraverso il riferimento ad operazioni tecniche già definite all'art. 240 TUAMB.

In particolare, la messa in sicurezza consiste: quella operativa, nell' *"insieme degli interventi eseguiti in un sito con attività in esercizio atti a garantire un adeguato livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente, in attesa di ulteriori interventi di messa in sicurezza permanente o bonifica da realizzarsi alla cessazione dell'attività. Essi comprendono altresì gli interventi di contenimento della contaminazione da mettere in atto in via transitoria fino all'esecuzione della bonifica o della messa in sicurezza permanente, al fine di evitare la diffusione della contaminazione all'interno della stessa matrice o tra matrici differenti. In tali casi devono essere predisposti idonei piani di monitoraggio e controllo che consentano di verificare l'efficacia delle soluzioni adottate"* (art. 240, lett. n) TUAMB); quella permanente nell' *"insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente. In tali casi devono essere previsti piani di monitoraggio e controllo e limitazioni d'uso rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici"* (art. 240 lett. o) TUAMB).

La bonifica invece comporta il compimento dell' *"insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)"* (art. 240, lett. p) TUAMB).

Infine, il ripristino comprende ai sensi dell'art. 240 lett. q) TUAMB: *"gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici"*.

Con riguardo a tale tipologia di ravvedimento, la maggiore difficoltà interpretativa concerne invero il requisito della *"concretezza"* dell'intervento, che farebbe pensare ad un'obbligazione di risultato, piuttosto che ad un semplice obbligo di *facere*; con la conseguenza di dover agganciare il premio all'effettiva realizzazione delle opere di messa in sicurezza, bonifica e, se possibile, anche di ripristino.

Nondimeno, siffatta lettura non sembra corrispondere al tenore letterale della disposizione che con l'impiego del verbo *"adoperarsi"* pare invece connettere la riduzione di pena al fatto che il soggetto assuma l'iniziativa delle suddette attività e le avvii in concreto, senza che occorra verificarne il completamento. Così intendendo la norma però, se per un verso, ci si mantiene coerenti con la sua dizione testuale, per altro verso, permane l'incertezza circa il momento iniziale cui ancorare l' *"essersi concretamente adoperato"* del soggetto; non è chiaro infatti se ci si debba riferire all'avvio empiricamente verificabile delle operazioni di bonifica, o piuttosto all'approvazione definitiva del progetto operativo o alla sua presentazione; oppure, se sia invero necessario il completamento delle operazioni preliminari alla bonifica.

Indubbiamente tali profili di ambiguità possono complicare non poco l'applicazione concreta della fattispecie, che dovrà pertanto venire gestita con estrema cautela in sede giudiziaria; anche alla luce della portata degli effetti premiali da essa prodotti, che vanno oltre la semplice diminuzione di pena e si estendono sino alla possibilità per l'imputato di ottenere dal giudice, a seguito di espressa richiesta, la sospensione sia del processo penale sia della

<sup>73</sup> A. SPENA, *Accidentalia delicti, Le circostanze nella struttura del reato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2009, p. 673 e 674.



prescrizione, per un periodo massimo di tre anni.

Infine, tra le perplessità interpretative sollevate dalla disposizione non possono sottovalutarsi quelle derivanti dal requisito della necessaria attuazione delle condotte riparatorie “*prima dell’apertura del dibattimento*” che ne impedirebbe l’applicazione nell’ambito dei procedimenti speciali. Si tratta di una scelta legislativa certo discutibile in astratto perché palesemente in contrasto con il principio di eguaglianza. E tuttavia, essa potrebbe aver trovato motivazione nella difficoltà per il legislatore di contemperare i tempi lunghi della bonifica e del ripristino con la celerità propria dei riti alternativi, al punto da farne apparire insensata un’eventuale estensione anche a questi ultimi.

In assenza di precedenti analoghi, non è però da escludere che la giurisprudenza possa scegliere di colmare tale discrasia in sede applicativa, allargando anche ai procedimenti speciali la possibilità di invocare la circostanza *de qua*.

3) Tra le condotte *post delictum* cui si collega il premio della riduzione di pena, l’art. 452-*decies* annovera infine comportamenti che non incidono né sull’offesa tipica, né su altre conseguenze dannose del reato, ma sono esclusivamente finalizzati ad agevolare l’attività investigativa e a favorire l’accertamento del fatto, l’individuazione dei colpevoli, la sottrazione di risorse rilevanti per la commissione di delitti.

Si è dunque in presenza di un *ravvedimento operoso di carattere processuale*<sup>74</sup>, in cui la ragione del *premio* va ricercata nell’interesse dello Stato ad incentivare azioni di sostegno all’autorità giudiziaria nel perseguimento dei reati, piuttosto che nella minore gravità che il fatto esprime quando sia seguito da un comportamento di attenuazione o di riparazione del torto compiuto<sup>75</sup>.

## 10. La prescrizione lunga.

Il comma 6 dell’art. 1 Legge 6872015 prevede che per i delitti ambientali di nuovo conio i termini di prescrizione siano raddoppiati rispetto a quelli ordinari di cui all’art. 157 c.p.

Considerati gli elevati livelli edittali di pena dei nuovi illeciti, la scelta di raddoppiare i termini della prescrizione appare francamente inopportuna ed eccessiva. Il legislatore si è in tal caso lasciato travolgere della “foga” repressiva, che per vero prorompe in maniera evidente anche in altri punti della riforma.

Non vi è dubbio che tale previsione sia stata pensata per risolvere i problemi emersi nel processo “Eternit” con riguardo alla relativa rapidità dei tempi di prescrizione del reato di disastro innominato e alla difficile determinazione del momento di iniziale decorrenza della stessa.

Nell’assecondare le istanze concrete della prassi, nel caso della prescrizione peraltro addebitabili soltanto alla forzatura di adeguare le norme incriminatrici vigenti alle peculiarità di fatti di disastro ambientale *atipici* rispetto ad esse, il legislatore non si è però avveduto della superfluità della disposizione in commento, la cui occorrenza era stata evidentemente scongiurata dall’impianto complessivo della nuova disciplina sia in ragione dei lunghi tempi di prescrizione collegati agli elevati livelli edittali di pena dei delitti ambientali, sia perché la decorrenza del termine iniziale di prescrizione poteva adesso individuarsi con certezza nel momento di verifica dell’evento lesivo, vuoi per il nuovo delitto di inquinamento ambientale, vuoi per il neonato reato di disastro ambientale.

<sup>74</sup> Su cui si vedano T. PADOVANI, *op. ult. cit.*, p. 417 e ss.; C. RUGA RIVA, *I collaboratori*, cit., p. 347 e ss.; ID., *Il premio*, cit., *passim*.

<sup>75</sup> Ad opinione di taluni infatti, considerata la mancanza di collegamento tra il fatto precedentemente commesso e la correlativa responsabilità dell’autore, tali forme di recesso processuale apparterebbero al diritto penale processuale piuttosto che al diritto penale sostanziale. Così, T. PADOVANI, *Il traffico*, cit., p. 420; A. SPENA, *Accidentalia*, cit., p. 674. Di diverso avviso invece, C. RUGA RIVA, *Il premio*, cit., p. 393 e ss.

## 11.

**Brevi note a margine su causalità e colpevolezza nelle nuove incriminazioni.**

In conclusione delle rapide osservazioni sin qui svolte su alcune delle importanti novità previste nella Legge in materia di reati ambientali, siano consentite talune altrettanto brevi annotazioni a margine.

Un primo ordine di considerazioni riprende quanto in precedenza sommariamente accennato a proposito delle praticabilità di un modello di diritto penale ambientale incentrato sul danno, e non soltanto sul pericolo.

Orbene, è noto come in ambito ambientale le *chances* di funzionamento di un siffatto modello siano significativamente condizionate dalla natura seriale e cumulativa delle condotte causali e dalla conseguente difficoltà di accertamento del nesso eziologico tra condotta ed evento.

In genere, l'offesa all'ambiente costituisce il risultato di una pluralità di comportamenti lesivi successivi l'uno all'altro, o contestuali, che concorrono alla realizzazione dell'evento ed il cui contributo causale, individualmente considerato, nella catena degli avvenimenti appare sproporzionatamente inferiore all'entità dell'accadimento cagionato dal complessivo operare delle condotte stesse. Ciò rende particolarmente insidiosa la ricostruzione del rapporto di causalità nel contesto degli inquinamenti ambientali ed altrettanto problematica la buona riuscita dell'impiego del reato di evento. Per tali ragioni, come è noto, una parte della dottrina ritiene irrinunciabile nel diritto penale ambientale l'anticipazione della soglia della tutela al livello del pericolo astratto<sup>76</sup>.

Su tale fronte, la riforma di recente varata propugna, è vero, l'introduzione di fattispecie di evento o di pericolo concreto ma lo fa a completamento di un sistema che complessivamente non abolisce le contravvenzioni di mero pericolo, affiancandole a più gravi delitti di danno.

Benché si tratti di una prospettiva nell'insieme ragionevole sia per la ragione appena detta, del mantenimento degli illeciti di pericolo, sia per la soddisfacente tecnica di tipizzazione impiegata, permangono tuttavia non poche perplessità, con riguardo alle concrete possibilità applicative delle future norme.

A complicarne l'impiego, infatti, concorrono in primo luogo, una certa vaghezza di alcune delle nozioni utilizzate (compromissione, significatività, alterazione etc., soltanto per ricordarne alcune) e le difficoltà interpretative circa i rapporti tra danno e pericolo nel disastro ambientale; in secondo luogo, talune evidenti imprecisioni linguistiche (come l'uso della locuzione "offesa" alla pubblica incolumità, in luogo del ben più preciso termine "pericolo") che rendono necessario il ricorso ad interpretazioni adeguatrici del testo. A ciò si aggiunge inoltre, la scarsa attenzione del legislatore alla reale dimensione fenomenologica degli inquinamenti.

Ci si riferisce qui alla sproporzione tra condotta ed evento lesivo che sovente si riscontra nella realtà giudiziaria, quando il fatto considerato viene a inserirsi nel contesto di preesistenti prassi inquinanti, aggravando la compromissione dell'ambiente, piuttosto che generandola *ex novo*. In tali casi, la mancata tipizzazione delle condotte incriminate in termini di "mero contributo causale" impedisce l'applicazione delle nuove fattispecie di reato.

Infine, un secondo ordine di considerazioni concerne un tema in apparenza del tutto slegato da quello pocanzi enucleato, ma in realtà anch'esso ascrivibile alla foga punitiva del legislatore e alla particolare severità della risposta penale da esso predisposta.

Il riferimento è al versante della colpevolezza, per la verità trascurato nello spazio di questo contributo.

Brevemente, si può dire che dall'impianto della Legge discenda un tipo di colpevolezza ambientale in cui il dolo abbraccia non soltanto l'evento, ma altresì la consapevole inosservanza delle prescrizioni extrapenalistiche poste a tutela dell'ambiente o di altri interessi giuridici.

Sicché, come taluno ha già avuto modo di evidenziare<sup>77</sup>, verrebbe a delinearsi un nuovo modello di dolo individuale accomunabile al dolo della persona giuridica, in quanto ritagliato sulla condotta di gestione di impresa ed incentrato su una volontà colpevole che si esteriorizza

<sup>76</sup> Tale opinione è sostenuta oltre che dalla sottoscritta (per le quali si rimanda all'opera *Tutela penale dell'ambiente*, cit.) anche da M. CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente. Contributo all'analisi delle norme penali a contenuto contravvenzionale* e C. BERNASCONI, *Il reato ambientale*, cit.

<sup>77</sup> C. RUGA RIVA, *Dolo e colpa nei reati ambientali*, in *Dir. pen. cont.*, 19 gennaio 2015, p. 12.

nella sistematica e deliberata violazione delle cautele necessarie ad impedire offese all'ambiente o alla salute pubblica. Si tratterebbe cioè di un dolo individuale affine al dolo dell'ente collettivo, e per tale ragione forgiato alla stregua di una colpa di organizzazione.

Tale forma spuria di dolo avrebbe in comune con la colpa – ed in specie con la colpa di organizzazione – la deliberata e reiterata inosservanza di sistemi di gestione del rischio (in funzione di prevenzione sia dei danni all'ambiente, sia di offese a beni di altra natura), decisa a livello dei vertici di impresa ed attuata nelle sedi locali dalla dirigenza dei singoli stabilimenti. Il tratto distintivo tipico del dolo sarebbe invece individuabile non soltanto nel maggior disvalore di una condotta sorretta dalla volontà dell'evento lesivo – il quale per altro potrebbe essere voluto anche nella forma più blanda e più contigua alla colpa del dolo eventuale – ma anche nella voluta perseveranza del comportamento negligente.

Tra i rischi del nuovo modo di intendere il dolo dei reati ambientali si annovererebbe per altro la particolare pervasività ad esso attribuita dal legislatore della riforma attraverso la previsione all'art. 452-novies di un'aggravante soggettiva comune consistente nella volontà di eseguire uno o più delitti ambientali, o di compiere una o più violazioni di disposizioni normative a tutela dell'ambiente; un autentico “dolo specifico ambientale” che si estende sino ad abbracciare il fine di eseguire non soltanto i nuovi delitti ambientali bensì pure le violazioni previste nel TU sull'ambiente e persino ogni altra disposizione a tutela dell'ambiente.

Anche su tale versante, come su altri già segnalati, si denota un tratto di stretta contiguità tra il nuovo testo e le vicende del caso “Eternit”. La forma ibrida di dolo che verrebbe in rilievo appare invero fortemente tributaria del dolo di quel processo, ove ciò che in via principale si contestava agli imputati era il fatto di aver consapevolmente e volontariamente perpetrato nel tempo l'omissione di vari tipi di cautele antinfortunistiche, sapendo che da ciò sarebbe derivata la messa in pericolo della vita e della salute di un numero indeterminato di vittime.

Nondimeno, il legislatore sembra non aver trascurato le difficoltà concernenti la tipizzazione del dolo e la prova dello stesso nei reati ambientali, né l'irrinunciabilità del paradigma della responsabilità colposa, che emerge con plastica evidenza soprattutto nell'ambito dei delitti ambientali di evento; qui, più che nei reati di mera condotta infatti, la prospettazione del rischio rimane sovente al livello di prevedibilità, o anche di previsione in concreto, dell'accadimento lesivo nelle sue caratteristiche essenziali e soltanto di rado sfocia nell'effettiva volontà di cagionarlo.

Per entrambi i delitti presi in considerazione in queste pagine è pertanto prevista anche la punibilità a titolo di colpa (ex. art. 452-*quinquies*), con conseguente estensione delle incriminazioni ai casi – probabilmente statisticamente più frequenti nella prassi – in cui ad essere voluta è soltanto la violazione delle regole cautelari ma non altresì la realizzazione dell'evento lesivo<sup>78</sup>.

All'opportunità di tale previsione si accosta però la problematica formulazione del secondo comma della disposizione che la contiene, il quale stabilisce un'ulteriore abbassamento di pena per le ipotesi di condotte colpose da cui sia derivato il pericolo di inquinamento ambientale e di disastro ambientale. Lo scopo della prescrizione sembrerebbe quello di anticipare la soglia della punibilità ai casi di condotte colpose che abbiano cagionato una concreta situazione di pericolo di inquinamento ambientale o di disastro ambientale, quando il disastro o l'inquinamento non hanno in concreto avuto luogo.

Si tratterebbe cioè di un'insolita forma di “tentativo colposo” mascherato, in quanto a venire punite sarebbero le violazioni (volute) delle regole precauzionali in concreto idonee a determinare una messa in pericolo dell'ambiente o dell'incolumità pubblica, sempre che

<sup>78</sup> Chi scrive non ritiene che la disposizione accentui il rischio di un ricorso indiscriminato al principio di precauzione quale parametro per la determinazione della diligenza dovuta nei casi di colpa generica (così, invece, P. MOLINO, *Novità legislative*, cit., p. 21).

Un consistente quanto pericoloso effetto di diffusione del principio di precauzione nell'ambito del diritto penale dell'ambiente è invero già provenuto dalla codificazione all'art. 3-ter del TUAMB, che ne ha affermato la forza sistemica e fondante in tale settore dell'ordinamento. In tale quadro di discutibile estensione del principio, non sembra che la previsione di una responsabilità anche colposa per i nuovi delitti ambientali (di certo opportuna, in quanto corrispondente alla realtà fenomenologia della gran parte degli illeciti ambientali) possa di per sé aggravare le dimensioni di un fenomeno in atto, la cui carica espansiva dipende non tanto dalla scelta di prevedere anche forme di responsabilità colposa per talune tipologie di reati, quanto da una erronea applicazione del modello precauzionale a categorie del diritto penale che ne dovrebbero invece rimanere immuni, come appunto la categoria della colpa. Su tali temi, tra i molti, D. CASTRONUOVO, *Principio di precauzione e diritto penale. Paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, Roma, 2012, p. 62 e ss.; p. 132 e ss.; Id., *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza. La logica precauzionale come fattore espansivo del “penale” nella giurisprudenza della Cassazione*, 2011, in *Dir. pen. cont.*, 21 luglio 2011, C. PONGILUPPI, *Principio di precauzione e reati alimentari*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2010, p. 260 ss.

l'evento offensivo non sia anch'esso direttamente voluto e non si sia verificato; ed a condizione che ad essersi verificato sia stato soltanto il pericolo dell'evento lesivo.

Ai dubbi che può sollecitare la surrettizia previsione di un tentativo colposo di delitto, si aggiunge altresì l'ambiguità e l'illogicità del testo. Esso è infatti così formulato: *“se dalla commissione dei fatti di cui al comma precedente deriva il pericolo di inquinamento ambientale o di disastro ambientale, la pena [...] etc.”*. Ebbene i “fatti” cui si fa riferimento sono i delitti colposi di inquinamento ambientale e di disastro ambientale di cui al primo comma dell'articolo, ove, come detto, semplicemente si prevede la punibilità a titolo di colpa dei reati di cui agli artt. 452-*bis* e 452-*quater*.

Sicché, non si vede come sia possibile immaginare fatti colposi di disastro ambientale e di inquinamento ambientale che consistano nella realizzazione di un pericolo di disastro ambientale e di inquinamento ambientale. Delle due l'una, o il disastro colposo e l'inquinamento colposo sussistono; oppure, ciò che si realizza per effetto del comportamento colposo del soggetto agente è esclusivamente il pericolo dell'accadimento lesivo previsto nelle due fattispecie incriminatrici.

Sarebbe stato opportuno correggerne la formulazione, riferendo per l'appunto l'evento di pericolo non ai delitti di inquinamento e di disastro ambientale *tout court*, bensì agli eventi dei suddetti reati: vale a dire, alla compromissione o alterazione misurabile e significativa a) delle acque o dell'aria o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; oppure, b) di un ecosistema della biodiversità della flora o della fauna. Ovvero, con riguardo al disastro ambientale, 1) all'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema; o, 2) all'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali; o ancora, 3) all'offesa alla pubblica incolumità.

## 12.

### Un sintetico “bilancio” in prospettiva futura.

Dalla rapida analisi sin qui condotta di talune delle novità previste nella Legge 68/21015 sugli ecoreati emergono alcuni tratti essenziali della riforma che senza dubbio innovano in profondità il diritto penale dell'ambiente ed al contempo rivelano la ferma intenzione del legislatore di rafforzare la risposta punitiva nei confronti della criminalità ambientale.

Il riferimento è soprattutto alla scelta di collocare i delitti ambientali nel codice penale, di prevedere reati di evento da affiancare ai reati di pericolo della legislazione speciale, di stabilire un trattamento sanzionatorio particolarmente severo per i nuovi reati, di introdurre una circostanza aggravante speciale per il reato di associazione per delinquere finalizzato alla commissione di delitti ambientali (art. 452-*septies*), e così via.

L'impianto complessivo del testo denota dunque un particolare rigore repressivo, ispirato di certo dalle istanze politico-criminali alla base dell'iniziativa, e tuttavia, almeno con riguardo ai livelli edittali di pena previsti per i nuovi delitti, nell'insieme proporzionato all'entità delle offese punite (alterazioni irreversibili, compromissioni significative e misurabili dell'ambiente, offesa alla pubblica incolumità etc.). Sproporzionati – e pertanto evitabili – sembrano invece alcuni eccessi prodotti dalla foga repressiva del legislatore, come la previsione dell'aggravante ambientale sopra richiamata, o la tipizzazione in forma mascherata di un tentativo colposo di delitto; o ancora i termini prescrizionali eccessivamente lunghi.

Sul versante della tipizzazione delle offese, si è già evidenziato come la prospettiva di affiancare il danno al pericolo, appaia ragionevole, anche se non risolutiva delle difficoltà connesse all'accertamento del nesso causale in materia ambientale; soprattutto quando le condotte che vengano in rilievo non consistano nella reiterata e perdurante violazione di regole cautelari preventive, ma siano contributi isolati e parcellizzati al processo causale che conduce all'evento.

Probabilmente, per aggirare il rischio che le nuove incriminazioni risultino in concreto difficilmente applicabili sotto il profilo della causalità, si potrebbe pensare di sostituire il verbo “cagionare” con una più articolata formulazione, che faccia riferimento sia a condotte per così dire “*complexse*”, cioè costituite da più azioni o omissioni prolungatesi nel tempo e concorrenti tanto nella produzione della situazione lesiva, quanto nel suo mantenimento, sia a condotte formate anche da una sola azione o omissione che abbiano in concreto contribuito alla realizzazione dell'accadimento.

Infine, per quanti sforzi si facciano nell'elaborare proposte penalistiche in grado di ridurre il *gap* tra certezza del diritto e incertezza della scienza, il nuovo diritto penale dell'ambiente rimane pur sempre esposto alle difficoltà di adeguamento alla costante evoluzione delle conoscenze, in contesti di sostanziale insicurezza scientifica. Su tale versante invero, qualunque tentativo di riforma inevitabilmente si scontra con il problema della tendenziale sconfinatezza della responsabilità colposa, e con gli effetti deflagranti dell'ingresso del principio di precauzione in materia penale.

Sicché, una volta oltrepassato il tanto dibattuto sbarramento dell'inutilità dei reati ambientali con evento naturalistico, nuovi stimolanti e forse altrettanto complessi orizzonti si dischiudono sul terreno della colpevolezza, sia colposa, che dolosa.

Se infatti, come segnalato, la colpa chiama in causa la questione della prevedibilità dei rischi alla stregua del livello di conoscenze disponibili e della loro minore o maggiore attendibilità scientifica, la previsione del dolo finisce invece con il riverberarsi sul significato stesso della condotte punite, mutandone i connotati tipici. Ciò in quanto la volontà vuoi dell'inosservanza di disposizioni extrapenali, vuoi dell'evento necessaria ad integrare il dolo dei reati ambientali, mentre ben si attaglia ai tipi di condotte sopra definite "complesse", mal si concilia invero con singole isolate azioni o omissioni.

Infine, sullo sfondo della riforma rimane ancora aperta la questione di una riconsiderazione complessiva delle fattispecie ambientali contravvenzionali contenute nella legislazione speciale e rimaste inalterate. Ad esse, la Legge 68/2015 dedica soltanto la previsione di una nuova causa di estinzione del reato (artt. 318-*bis*, 318-*ter*, 318-*quater*, 318-*quinqüies*, 318-*sexies*, 318-*septies* e 318-*octies* TUAMB), il cui ambito applicativo rimane peraltro incerto, a causa di alcune incongruenze testuali.

La nuova parte contenente la regolamentazione della suddetta causa estintiva inserita nel TUAM è infatti denominata "*Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale*", ma il suo campo di applicazione, così come definito dall'art. 318-*bis*, è circoscritto alle sole *contravvenzioni* del TUAMB. Sicché, non è chiaro se il nuovo istituto possa applicarsi anche agli illeciti amministrativi ambientali, né se esso possa estendersi alle contravvenzioni ambientali collocate fuori dal TUAMB.

Lomessa presa in carico di una riforma anche degli illeciti ambientali contravvenzionali rischia dunque di sospingere questi ultimi verso il destino inesorabile di una abolizione/estinzione "nei fatti". I brevi termini di prescrizione (ben più bisognosi di essere raddoppiati di quelli riguardanti i nuovi delitti ambientali), la scure della non punibilità per particolare tenuità del fatto, che senza dubbio avrà nel settore delle contravvenzioni ambientali un campo di applicazione privilegiato, le difficoltà di coordinamento di un eventuale concorso tra le vecchie e le nuove disposizioni incriminatrici (nella gran parte dei casi, destinato a risolversi con un assorbimento delle une nelle altre, data la natura prevalentemente contravvenzionale delle incriminazioni extracodicistiche) sono tutti elementi che fanno prefigurare un definitivo declino del diritto penale ambientale del pericolo astratto.

Se si considerano le difficoltà applicative cui sono esposti i nuovi reati di evento – addebitabili in parte alle difficoltà di accertamento sopra menzionate, in parte alle incertezze interpretative dovute all'indeterminatezza di alcune delle categorie impiegate nella formulazione delle norme –, le aspettative repressive collegate alla riforma rischiano di rimanere profondamente deluse. L'operare congiunto dei due, fattori opposti ora segnalati – la scomparsa della barriera frapposta dal modello di tutela incentrato sull'anticipazione della soglia di offesa da un lato, e la prospettiva di uno sporadico ricorso in concreto ai delitti appena conati, dall'altro lato –, potrebbero invero far abbassare in maniera significativa il livello di effettività della tutela dell'ambiente; così sconfessando almeno in parte l'obiettivo ispiratore dell'intera riforma che invece era indirizzata a realizzare un rafforzamento complessivo del sistema di prevenzione e repressione delle offese ecologiche.