

IL NUOVO DELITTO DI DISASTRO AMBIENTALE: UNA NORMA CHE DIFFICILMENTE AVREBBE POTUTO ESSERE SCRITTA PEGGIO

di Alexander H. Bell e Alfio Valsecchi

SOMMARIO: 1. Una riforma attesa, ma riuscita a metà. – 2. Il nuovo disastro ambientale: una norma palesemente incostituzionale. – 2.1. L'insanabile imprecisione degli eventi di disastro descritti dall'art. 452 *quater* c.p. – 2.2. L'assoluta irragionevolezza della clausola di sussidiarietà espressa. – 3. La metà riuscita della riforma: il delitto di inquinamento ambientale. – 4. Le ipotesi colpose previste dall'art. 452 *quinquies* c.p. – 5. Conclusioni.

1. Una riforma attesa, ma riuscita a metà

Lo scorso 28 maggio 2015 è stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale la l. 68/2015 in materia di ecoreati, entrata in vigore il giorno successivo¹.

Si tratta di una riforma attesa da lungo tempo e senz'altro necessaria, essendo oramai da tempo sotto gli occhi di tutti l'inefficacia e l'inadeguatezza degli strumenti offerti dal sistema vigente per la tutela dell'ambiente.

Innanzitutto, le norme *ad hoc* in materia di tutela dell'ambiente, contenute nel testo unico del 2006 (d.lgs. 152/06), non costituiscono un deterrente efficace contro la consumazione di gravi fatti di inquinamento. È noto, infatti, come il testo unico preveda, accanto a fattispecie punite in via amministrativa, anche illeciti di natura penale, questi ultimi, però, pressoché tutti di natura contravvenzionale o, in ogni caso, sanzionati con pene tutt'altro che severe.

Proprio l'inadeguatezza delle norme in materia ambientale, anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 152/06, ha spinto la giurisprudenza a cercare risposte sanzionatorie più incisive nel codice penale e, in particolare, tra i delitti posti a tutela dell'incolumità pubblica: avvelenamento e adulterazione di acque destinate all'alimentazione e, soprattutto, disastro innominato sono i delitti che fanno puntualmente capolino nei più importanti processi degli ultimi anni in materia ambientale. Si è trattato di un'operazione ermeneutica condivisibile nelle intenzioni, ma che ha fallito su tutta la linea, innanzitutto in punto di certezza del diritto.

Un esempio per tutti: dall'analisi della più recente giurisprudenza emerge l'esistenza di ben cinque diversi orientamenti interpretativi circa la definizione del

¹ Per un quadro complessivo della riforma, v. [MONTANARI, Il Senato approva il d.d.l. in materia di delitti contro l'ambiente, in questa Rivista, 8 marzo 2015.](#)

momento consumativo del delitto di disastro innominato, rilevante, tra l'altro, ai fini della individuazione del *dies a quo* per il calcolo della prescrizione².

La giurisprudenza, infatti, ha sostenuto negli ultimi anni che il delitto in parola si consumerebbe, alternativamente: (i) nel momento in cui cessa la situazione di pericolo provocata dall'evento disastroso³; (ii) nel momento in cui cessano i danni alla salute causalmente riconducibili all'evento disastroso⁴; (iii) nel momento in cui l'evento disastroso raggiunge l'apice della sua gravità⁵; (iv) nel momento in cui l'evento raggiunge livelli di gravità, diffusività e pericolosità tali da potersi configurare quale vero e proprio evento disastroso⁶; (v) nel momento in cui cessa la condotta illecita che ha provocato il protrarsi della situazione offensiva⁷.

Una simile eterogeneità di soluzioni interpretative è chiaramente la conseguenza della pretesa di applicare norme incriminatrici a fatti profondamente diversi da quelli per cui quelle norme erano state pensate e formulate dal legislatore del 1930. Nel caso del disastro innominato, infatti, proprio la pretesa di estendere la nozione di disastro a fatti di inquinamento che nulla hanno a che vedere con i disastri "tipizzati" dal legislatore – così peraltro contravvenendo alle chiare indicazioni fornite dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 327 del 2008⁸ – ha finito per rendere talmente evanescenti i contorni dell'elemento costitutivo centrale della fattispecie da impedire anche la semplice determinazione del momento consumativo del reato.

Sotto altro profilo, l'inadeguatezza del sistema previgente, che poneva quale unica alternativa all'applicazione delle fattispecie bagatellari previste dal testo unico ambiente il ricorso ai gravi delitti posti a presidio dell'incolumità pubblica, comportava in taluni casi il rischio della applicazione di sanzioni sproporzionate rispetto all'effettivo disvalore di fatti che, pur gravi, non mettevano in pericolo la salute delle persone. È il caso, ad esempio, della contestazione della fattispecie di avvelenamento doloso (punita

² Per una riflessione critica circa la fondatezza dei diversi orientamenti in tema di individuazione del momento consumativo del delitto di disastro, vedi [SANTA MARIA, *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.*](#)

³ [Trib. Torino, 13 febbraio 2012, in questa Rivista, 30 maggio 2012](#), con nota di MASERA, *La sentenza Eternit: una sintesi delle motivazioni.*

⁴ [Corte d'Appello Torino, 3 giugno 2013, in questa Rivista, 18 novembre 2013.](#)

⁵ [Cass., 19 novembre 2014 \(dep. 23 febbraio 2015\), n. 7941, in questa Rivista, 24 febbraio 2015](#), con nota di ZIRULIA, *Eternit, il disastro è prescritto. Le motivazioni della Cassazione.*

⁶ [Corte d'Ass. di Chieti, 19 dicembre 2014, in questa Rivista, 9 febbraio 2015.](#)

⁷ [Cass., 28 maggio 2014 \(dep. 21 luglio 2014\), n. 32170, in questa Rivista, 9 dicembre 2014](#), con nota di ZIRULIA, *L'amianto continua a uccidere, ma il disastro è già prescritto. Un altro caso "tipo Eternit".*

⁸ In Corte cost., 1 agosto 2008, n. 327, si legge come "al di là delle caratteristiche particolari delle singole figure (inondazione, frana, valanga, disastro aviatorio, disastro ferroviario, ecc.) – l'analisi d'insieme dei delitti compresi nel capo I del titolo VI consenta, in effetti, di delineare una nozione unitaria di «disastro», i cui tratti qualificanti si apprezzano sotto un duplice e concorrente profilo": sul piano dimensionale, "si deve essere al cospetto di un evento distruttivo di proporzioni straordinarie, anche se non necessariamente immani, atto a produrre effetti dannosi e gravi, complessi ed estesi"; sul piano della proiezione offensiva, invece, "l'evento deve provocare – in accordo con l'oggettività giuridica delle fattispecie criminose in questione (la «pubblica incolumità») – un pericolo per la vita o per l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone; senza che peraltro sia richiesta anche l'effettiva verifica della morte o delle lesioni di uno o più soggetti".

fino a ventiquattro anni di carcere) in ipotesi di contaminazione di acque non destinate al consumo umano.

L'introduzione di una riforma capace di superare l'inefficacia e l'inadeguatezza di tale sistema era, peraltro, ormai da tempo imposta anche dalla necessità per il nostro ordinamento di adempiere agli specifici obblighi di criminalizzazione delle condotte offensive dell'ambiente indicati dalla direttiva 2008/99/CE "Sulla tutela penale dell'ambiente"⁹.

Ebbene, la tanto attesa riforma, nel 2015, dopo un lungo travaglio politico, è stata finalmente approvata; ma ha saputo davvero risolvere i gravi problemi che sollevava il sistema previgente?

La nostra impressione è che la riforma, da un lato, ha senz'altro offerto strumenti capaci di aumentare il tasso di efficacia della risposta sanzionatoria a fatti di inquinamento per gravità per così dire intermedia, oggi finalmente adeguatamente sanzionati dalla nuova fattispecie di "Inquinamento ambientale" (art. 452 *bis* c.p.); dall'altro lato, però, non solo non ha saputo risolvere i problemi di certezza del diritto posti dall'applicazione, ai più gravi fatti di inquinamento, della fattispecie di disastro innominato, ma sembra averli addirittura acuiti a seguito dell'introduzione di una fattispecie *ad hoc* di "Disastro ambientale" (art. 452 *quater* c.p.) che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio.

In questo lavoro ci concentreremo proprio su queste due fattispecie cardine della riforma, muovendo da quella che solleva senz'altro i problemi esegetici più rilevanti: la fattispecie di disastro ambientale.

2. Il nuovo disastro ambientale: una norma palesemente incostituzionale

Fino all'introduzione della nuova norma di cui all'art. 452 *quater* c.p., la giurisprudenza aveva posto il delitto di disastro innominato a presidio dei fatti più gravi di inquinamento ambientale, sfruttando la laconicità della lettera dell'art. 434 c.p. e, in particolare, della locuzione "altro disastro", formula con la quale il legislatore chiudeva l'elenco dei disastri tipizzati contenuti nel Titolo VI del codice penale (incendio, frana, valanga, disastro ferroviario, ecc.).

Sono ben note le critiche mosse dalla dottrina penalistica a questo orientamento giurisprudenziale, critiche che ruotano principalmente attorno alla constatazione che nei fatti di inquinamento ambientale, quand'anche particolarmente gravi, di norma non è dato rinvenire quei tratti che ricorrono in tutti i disastri tipizzati, ossia l'impatto violento

⁹ Cfr., art. 3, lett. a), "Infrazioni": "Ciascuno Stato membro si adopera affinché le seguenti attività, qualora siano illecite e poste in essere intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza, costituiscano reati: a) lo scarico, l'emissione o l'immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora", e art. 5, "Sanzioni": "Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i reati di cui agli articoli 3 e 4 siano puniti con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive".

sulla realtà materiale, il macrodanneggiamento e la tendenziale contestualità della condotta e dell'evento.

È altrettanto noto che, nel 2008, la Corte costituzionale, investita di una q.l.c. del delitto di disastro innominato per contrasto col principio di tassatività, con una sentenza interpretativa di rigetto ha statuito che l'indubbia laconicità del concetto di disastro deve essere superata in via interpretativa alla duplice luce della finalità dell'incriminazione e della collocazione sistematica della norma. In applicazione di questi due criteri interpretativi, il giudice delle leggi ha così individuato i tratti caratteristici del disastro innominato precisando che, sul piano dimensionale, "si deve essere al cospetto di un evento distruttivo di proporzioni straordinarie, anche se non necessariamente immani, atto a produrre effetti dannosi e gravi, complessi ed estesi", sul piano della proiezione offensiva, invece, l'evento deve provocare "un pericolo per la vita o per l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone".

La giurisprudenza di merito e di legittimità successiva al 2008 tuttavia, pur dichiarando di volersi allineare alle chiare indicazioni fornite dalla Consulta, nei fatti se n'è ripetutamente discostata, continuando sistematicamente ad applicare il delitto di disastro innominato a qualunque fatto di grave inquinamento ambientale. Eclatante, da questo punto di vista, è la decisione della Cassazione nel noto caso "Eternit", dove i giudici del supremo collegio hanno ritenuto di poter qualificare come disastro innominato la dispersione nell'aria di massicce quantità di fibre di amianto, un fatto, cioè, che, per quanto grave e senz'altro pericoloso per la salute pubblica, certo non è classificabile come vero e proprio "evento distruttivo".

Ebbene, a fronte di soluzioni interpretative della norma incriminatrice così variegata, da più parti era visto con favore e, anzi, auspicato un intervento del legislatore che consentisse di razionalizzare il sistema dei reati contro l'ambiente. In particolare, era avvertita come non più eludibile la necessità di formulare norme incriminatrici capaci di sanzionare adeguatamente i fatti più gravi di inquinamento ambientale, senza, ovviamente, riproporre i gravi problemi interpretativi legati all'applicazione della fattispecie di disastro innominato.

Ecco perché ci saremmo aspettati che il legislatore si emancipasse con decisione, prima di tutto, dal concetto stesso di disastro.

Così non è stato.

2.1. L'insanabile imprecisione degli eventi di disastro descritti dall'art. 452 quater c.p.

Nel nuovo sistema dei reati contro l'ambiente, la figura delittuosa deputata a sanzionare le aggressioni più gravi al bene giuridico è il delitto di "Disastro ambientale", di cui al nuovo art. 452 *quater* c.p.

La novità, rispetto al passato, è che la nuova norma contiene una definizione normativa del concetto di disastro ambientale. Al secondo comma dell'art. 452 *quater* c.p., infatti, si legge che "costituiscono disastro ambientale alternativamente: 1. l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema; 2. l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo

con provvedimenti eccezionali; 3. l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo".

Già a una prima lettura, emerge chiaramente come il legislatore del 2015 abbia scelto di prescindere completamente, nella formulazione della nuova nozione di disastro ambientale, dalle indicazioni esegetiche fornite tanto dall'elaborazione giurisprudenziale, di merito e di legittimità, quanto dalla Corte costituzionale, con la già ricordata sentenza del 2008. Ciò sotto un duplice punto di vista.

Da un lato, l'"alterazione dell'equilibrio di un ecosistema", attorno alla quale sono costruite le ipotesi di cui ai punti 1 e 2 dell'art. 452 *quater* c.p., manca di quella "capacità distruttiva delle cose" che, invece, è connaturata a tutte le ipotesi di disastro contemplate dal Titolo VI del codice penale e che, proprio per questo, era indicata dalla Corte costituzionale come elemento indefettibile del concetto di "altro disastro".

Dall'altro lato, l'aver posto l'"offesa alla pubblica incolumità" come forma di disastro autonoma e alternativa rispetto all'"alterazione di un ecosistema" comporta che oggi può aversi disastro ambientale sia in presenza di un macrodanneggiamento all'ambiente che non metta in pericolo l'incolumità pubblica (ipotesi di cui ai punti 1 e 2 dell'art. 453 *quater* c.p.), sia in presenza di un pericolo per l'incolumità pubblica che non derivi da un macrodanneggiamento dell'ambiente (ipotesi di cui al punto 3 della norma in esame). Si tratta all'evidenza di una struttura che non ha nulla a che vedere con le fattispecie di disastro di cui al Titolo VI del codice penale, dove il pericolo per la pubblica incolumità è sempre richiesto, ai fini della consumazione del delitto, come conseguenza di un macrodanneggiamento delle cose.

La nuova fattispecie di disastro ambientale si segnala, dunque, per il fatto di prevedere tre diversi e alternativi eventi: i primi due effettivamente estrinsecanti in un danno all'ambiente, *sub specie* di alterazione dell'equilibrio di un ecosistema; il terzo che, in quanto integrato già da una messa in pericolo della pubblica incolumità anche in assenza di un qualsivoglia danno all'ambiente, sembra di fatto finire per introdurre un'innovativa ipotesi di "disastro sanitario"¹⁰.

Ora, per quanto riguarda le prime due ipotesi, dalla lettura dei lavori preparatori emerge come taluni parlamentari avessero messo in dubbio l'utilità dell'ipotesi *sub* 1. Si sosteneva, infatti, che il concetto di "alterazione eliminabile solo con provvedimenti eccezionali e particolarmente onerosi" (*sub* 2) fosse comprensivo anche dell'ipotesi dell'"alterazione irreversibile" (*sub* 1). La proposta di eliminazione del n. 1 tuttavia non è stata accolta. Va peraltro rilevato come, forse, non si possa dare davvero per scontato che un'interpretazione letterale della locuzione "alterazione eliminabile" possa coprire anche l'ipotesi di "alterazione irreversibile".

Ben altri e ben più gravi sono, però, i problemi che pone la norma.

In particolare, tutt'altro che di facile soluzione sarà la definizione della locuzione di "alterazione di un ecosistema". Il concetto di "ecosistema", infatti, non trova una

¹⁰ In tema di cd. "disastro sanitario", si rinvia a BELL, *Pericolo e incolumità pubblica*, Maggioli, in corso di pubblicazione, p. 130 del manoscritto.

definizione nella novella del 2015. Una definizione è per la verità rinvenibile nell'allegato 1 del d.p.c.m. 27 dicembre 1988¹¹, dove si legge che "ecosistemi" sono i "complessi di componenti e fattori fisici, chimici e biologici tra loro interagenti ed interdipendenti, che formano un sistema unitario e identificabile (quali un lago, un bosco, un fiume, il mare) per propria struttura, funzionamento ed evoluzione temporale"; sostanzialmente simile è la definizione accolta dall'Ufficio del Massimario della Cassazione nella relazione sulla l. 68/2015, ove si afferma che la nozione di ecosistema andrebbe intesa nella sua "comune accezione" di "insieme degli organismi viventi (comunità), dell'ambiente fisico circostante (habitat) e delle relazioni biotiche e chimico-fisiche all'interno di uno spazio definito della biosfera"¹².

Si tratta di *definizioni tutt'altro che autoevidenti* e che rendono assai arduo stabilire *che cosa la pubblica accusa dovrebbe provare per dimostrare la consumazione del delitto*. Senza contare che, a rendere ancor più complessa l'opera dell'interprete, concorre la circostanza che il *legislatore utilizza sistematicamente il concetto di ecosistema come se fosse altro rispetto all'ambiente*: così è, ad esempio, nel testo dell'art. 117, comma 2, Cost., nonché in numerose norme del testo unico ambiente, ma, soprattutto, così è nella novella in esame, dove, all'art. 452 *bis* c.p., "Inquinamento ambientale", l'ecosistema è altro sia rispetto alle singole matrici ambientali (aria, acqua, suolo e sottosuolo), sia rispetto alla "biodiversità, anche agraria, della flora e della fauna".

In definitiva, quindi, la pubblica accusa, per dimostrare il ricorrere di una delle ipotesi di cui ai punti 1 e 2 dell'art. 452 *quater* c.p., non potrebbe accontentarsi di provare un fatto anche grave di compromissione di una matrice ambientale, ma dovrebbe provare che l'inquinamento ha cagionato il venir meno di un presunto equilibrio fra componenti biotiche e abiotiche di un sistema unitario identificabile, qualunque cosa ciò voglia dire.

Ma, se possibile, ancor più drammatici sono i problemi che solleva l'interpretazione dell'ipotesi di cui al punto 3, ossia l'ipotesi del disastro inteso come "offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo".

Come già accennato sopra, la criticità più evidente di questa terza ipotesi di disastro è che il legislatore sembrerebbe essersi per un momento dimenticato che stava introducendo fattispecie poste a specifica tutela dell'ambiente: diversamente da tutte le altre norme che compongono il nuovo titolo VI *bis*, questa sola non contiene alcun riferimento, tra gli elementi costitutivi di fattispecie, all'inquinamento o alla compromissione dell'ambiente, di un ecosistema, o di una qualsivoglia matrice

¹¹ "Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale e la formulazione del giudizio di compatibilità di cui all'art. 6, l. 8 luglio 1986, n. 349, adottate ai sensi dell'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 agosto 1988, n. 377".

¹² [Ufficio del Massimario, Settore penale, rel. n. III/04/2015, Novità legislative: Legge n. 68 del 22 maggio 2015, recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente", in questa Rivista, 3 giugno 2015, pp. 6 e 7.](#)

ambientale. Insomma, l'ambiente sembra qui essere del tutto scomparso dal fuoco di tutela della norma.

È per questo che in precedenza abbiamo evocato la categoria del *disastro sanitario*, locuzione comparsa per la prima volta in ambito giurisprudenziale nella sentenza della Corte d'appello di Torino nel noto caso Eternit. Con questa locuzione, i giudici torinesi avevano inteso ricondurre nel concetto di altro disastro, di cui all'art. 434 c.p., gli incrementi di mortalità per patologie asbesto-correlate registrati dalle indagini epidemiologiche condotte dai consulenti della Procura di Torino sui lavoratori e sulle popolazioni dei comuni limitrofi agli stabilimenti industriali della multinazionale svizzero-belga, incrementi di mortalità che, nella prospettiva accusatoria, erano da ricondursi all'inalazione di fibre di amianto disperse nell'ambiente.

A conferma del fatto che lo stimolo al legislatore di introdurre questa ipotesi sia provenuto dalla vicenda Eternit, basti fare riferimento agli indici che lo stesso legislatore introduce nella norma quali strumenti utili per l'interprete ai fini dell'accertamento del ricorrere dell'offesa alla pubblica incolumità. Il riferimento all'estensione della compromissione e dei suoi effetti lesivi e al numero delle persone offese o esposte a pericolo sembra, infatti, evocare proprio quella nota vicenda processuale.

In ogni caso, al di là delle ragioni che hanno spinto il legislatore a introdurre questa ipotesi, si pone anzitutto il problema di capire cosa significhi "offesa alla pubblica incolumità", espressione che fino a oggi non compariva nel nostro codice penale.

Ora, è noto che il concetto di offesa ricomprende sia il danno, sia il pericolo per il bene giuridico. Nel caso della pubblica incolumità (unanimente descritta come vita e integrità fisica di un numero *indeterminato* di persone), tuttavia, è difficile immaginare un danneggiamento del bene. Se, infatti, è ben possibile immaginare un *pericolo* per l'incolumità fisica di un numero *indeterminato* di persone, risulta viceversa impossibile immaginare un *danno* per la salute di un numero *indeterminato* di persone¹³. D'altra parte non è certo un caso che il legislatore, nel Titolo VI, dedicato appunto alla tutela dell'incolumità pubblica, faccia sempre e solo riferimento alla *messa in pericolo* dell'incolumità pubblica stessa e mai al suo danneggiamento¹⁴.

È quindi verosimile che il concetto di "offesa" debba qui essere inteso come sinonimo di pericolo.

A questo punto si pone però un problema che probabilmente il legislatore non aveva considerato.

¹³ A conferma del fatto che l'incolumità pubblica sia un bene giuridico insuscettibile di essere danneggiato, in dottrina si è condivisibilmente affermato che l'incolumità pubblica è, a ben vedere, "un interesse di per sé 'inesistente' in natura, ma funzionale alla tecnica di anticipazione della tutela, vale a dire un'oggettività giuridica 'creata' dal legislatore penale per consentire una difesa prodromica (e, di riflesso, generica) dei beni individuali, da forme di offesa diffuse, pluridirezionali e tendenzialmente incontrollabili" (GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica*, Tomo I, *Reati di comune pericolo mediante violenza*, in *Trattato di diritto penale*, diretto da GROSSO, PADOVANI, PAGLIARO, Giuffrè, p. 92).

¹⁴ Nei reati contro l'incolumità pubblica, il danno alla vita e all'integrità fisica è sempre declinato in termini di danno a beni giuridici individuali e costituisce circostanza aggravante della fattispecie base (si pensi al secondo comma dell'art. 439 c.p. che punisce con l'ergastolo l'avvelenamento da cui derivi "la morte di alcuno ovvero la morte di più persone").

Il pericolo, infatti, non è un elemento dotato di una propria dimensione fenomenica, non è, cioè, un evento naturalistico, bensì è un mero concetto di relazione, attraverso il quale si esprime la possibilità che da una data situazione ne scaturisca un'altra, avente carattere lesivo. Detto altrimenti, *il pericolo consiste sempre e solo in un giudizio circa l'attitudine di una data condotta o di un dato evento naturalistico a cagionare un danno.*

Se così è, allora, l'ipotesi contemplata dal numero 3 dell'art. 452 *quater* c.p. non configura un reato d'evento – che richiederebbe l'indicazione fra gli elementi di fattispecie di un evento in senso naturalistico, come avviene, per esempio, proprio nelle ipotesi di cui ai numeri 1 e 2 della medesima norma –, bensì un reato di mera condotta che può dirsi integrato qualora la condotta posta in essere dall'agente appaia idonea a cagionare la morte o le lesioni di un numero indeterminato di persone.

Ora, è noto che il principio di legalità ha tra i suoi corollari i principi di tassatività e di precisione, che impongono al legislatore, in sede di formulazione di una nuova norma incriminatrice, di descrivere in maniera sufficientemente chiara e, per l'appunto, precisa, gli elementi costitutivi del reato, così da ridurre il più possibile i margini di incertezza connessi all'attività di interpretazione della norma.

Ebbene, nei reati di mera condotta, qual è il reato di cui al numero 3 dell'art. 452 *quater* c.p., in mancanza di un evento in senso naturalistico fra gli elementi di fattispecie, la precisione della norma è necessariamente tutta affidata a una descrizione quanto più dettagliata possibile della condotta.

Senonché, nella fattispecie in esame, la condotta è così descritta: “chiunque abusivamente cagiona un'offesa alla pubblica incolumità”. A ben vedere, dunque, ci troviamo in presenza di un reato a forma libera, in quanto tale per definizione del tutto indeterminato anche sul piano della condotta, dal momento che l'unico requisito indicato dal legislatore, ossia il carattere “abusivo” della condotta, è, a conti fatti, un requisito del tutto privo di reale capacità selettiva.

L'avverbio “abusivamente” (su cui torneremo *infra*, nel paragrafo dedicato all'analisi del reato di inquinamento ambientale), infatti, ci ricorda semplicemente che, perché il delitto possa dirsi realizzato, il fatto, oltre che *tipico*, deve essere anche *antigiuridico*, nel senso che, come riportato nella manualistica, deve porsi in contraddizione con l'intero ordinamento giuridico, ossia non deve essere reso lecito da una norma dell'ordinamento che lo facoltizzi o lo imponga¹⁵. Si tratta, in buona sostanza, di una clausola di antigiuridicità espressa che, come ribadito in molteplici occasioni dalla dottrina penalistica, “non contribui[sce] a descrivere il fatto penalmente rilevante ma [dà] espresso (e pleonastico) rilievo alle cause di giustificazione previste dall'ordinamento, la cui presenza nel caso concreto rende lecita la commissione del fatto penalmente rilevante”¹⁶.

La norma allora, in conclusione, deve essere letta come se sanzionasse “chiunque, in qualunque modo, mette in pericolo la pubblica incolumità”. Una fattispecie, pertanto,

¹⁵ MARINUCCI, DOLCINI, *Manuale di diritto penale, Parte generale*, IV ed., Giuffrè, p. 236.

¹⁶ MARINUCCI, DOLCINI, *cit.*, p. 239.

del tutto imprecisa che, *se sottoposta a un vaglio di costituzionalità, difficilmente potrebbe uscirne indenne.*

Né, per salvare la norma da una censura di incostituzionalità per violazione del principio di legalità, potrebbero essere valorizzate quelle circostanze specificate dal legislatore al numero 3 dell'art. 452 *quater* c.p. quali indici che l'interprete dovrebbe considerare ai fini del giudizio di accertamento dell'"offesa alla pubblica incolumità". A tacere del fatto che tali circostanze non possono certo dare consistenza fenomenica a un evento (il *pericolo* per la pubblica incolumità) che, come precisato sopra, per definizione consistenza fenomenica non ha e non può avere, va anche segnalata l'impossibilità di fornire di tali circostanze una lettura univoca, col risultato che, lungi dal fornire un aiuto all'interprete, finiscono per *aumentare il deficit di precisione della norma.*

Che cosa significa, infatti, "rilevanza del fatto"?

E quando il legislatore parla di "estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi", alla compromissione di che cosa sta facendo riferimento, e a quali effetti lesivi? Alla compromissione dell'ambiente o alla compromissione dell'ecosistema? Abbiamo già rilevato come in queste norme i due concetti siano tutt'altro che intercambiabili. E gli "effetti", per chi o per che cosa devono essere "lesivi"? Per l'ambiente, per le singole matrici ambientali, per l'ecosistema, ovvero per le persone stesse?

Dulcis in fundo, è possibile immaginare una formula più incerta del generico rinvio al "numero delle persone offese o esposte a pericolo"? Senza contare che appare davvero infelice, sul piano tecnico-giuridico, l'aver utilizzato la locuzione "persone offese" come sinonimo di "persone danneggiate".

2.2. *L'assoluta irragionevolezza della clausola di sussidiarietà espressa*

Come segnalato sopra, a fronte dei problemi interpretativi posti dall'art. 434 c.p., ci si sarebbe aspettati che con la riforma del sistema dei delitti contro l'ambiente il legislatore si emancipasse una volta per tutte dalla nozione di disastro. Abbiamo già visto come le aspettative sul punto siano rimaste deluse, dal momento che anche la novella pone come fattispecie cardine per la repressione dei fatti più gravi di inquinamento il reato di disastro ambientale, che porta con sé incertezze interpretative se possibile ancora più profonde.

Come se ciò non bastasse, nella nuova norma incriminatrice il legislatore ha inserito una clausola di sussidiarietà espressa, in forza della quale la vecchia fattispecie di disastro innominato continuerà a trovare applicazione in materia ambientale in via principale, mentre la nuova fattispecie di disastro ambientale, proprio perché sussidiaria, potrà trovare applicazione nei soli casi in cui il fatto non sarà sussumibile sotto la norma di cui all'art. 434 c.p.

La scelta di introdurre tale clausola, altrimenti incomprensibile, si spiega alla luce del dibattito parlamentare sulle possibili ricadute della riforma sui procedimenti pendenti per fatti di disastro ambientale (non a caso, nel corso del dibattito in senato sul d.d.l., tale clausola veniva definita "di salvaguardia"). Non è, peraltro, chiaro che tipo di

conseguenze paventasse il legislatore. Possiamo, però, immaginare che si temesse che la nuova fattispecie di disastro ambientale potesse essere letta dalla giurisprudenza come *abolitio* della previgente fattispecie di disastro innominato¹⁷. Un timore infondato: il nuovo delitto di disastro ambientale, lungi dal comportare una qualche forma di *abolitio criminis*, estende semmai l'area del penalmente rilevante a fatti non "coperti" dall'art. 434 c.p.

Quello che è certo è che *tale clausola finisce per regolare i rapporti fra disastro innominato e nuovo disastro ambientale in maniera paradossale, in quanto obbliga l'interprete ad applicare ai fatti più gravi la fattispecie meno severa di disastro innominato e ai fatti meno gravi la fattispecie più severa di disastro ambientale.*

Abbiamo visto sopra, infatti, come la fattispecie di disastro innominato, punita con la reclusione da tre a dodici anni (e da uno a cinque anni nell'ipotesi colposa), per costante interpretazione giurisprudenziale richieda, per la sua integrazione, accanto a un fatto di grave compromissione ambientale, anche il pericolo per l'incolumità pubblica; al contrario, la nuova fattispecie di disastro ambientale, punita con la reclusione da cinque a quindici anni (e da un anno e otto mesi a dieci anni nell'ipotesi colposa), nelle ipotesi contemplate dai numeri 1 e 2, si "accontenta" dell'alterazione di un ecosistema, senza che sia necessario, ai fini della consumazione del reato, che si registri anche la verifica di un pericolo per la pubblica incolumità, ipotesi, quest'ultima, cui la nuova norma attribuisce autonoma incriminazione al numero 3 dell'art. 452 *quater* c.p.

La conseguenza paradossale prodotta dalla clausola di sussidiarietà è allora che, nei casi di concorso apparente di norme, ossia in presenza di fatti che presentino entrambi i requisiti del danno per l'ambiente e del pericolo per la pubblica incolumità, per espressa previsione del legislatore, dovrà necessariamente farsi applicazione, in quanto principale, del delitto di cui all'art. 434 c.p., che però è sanzionato meno gravemente del nuovo delitto di cui all'art. 452 *quater* c.p. Al contrario, la nuova e più grave fattispecie, in quanto sussidiaria, potrà trovare applicazione solo in presenza di fatti che determinano o un danno all'ambiente che non sia risultato pericoloso per la pubblica incolumità, o un pericolo per la pubblica incolumità che non sia l'effetto di un danno per l'ambiente: un fatto evidentemente meno grave di quello punito dall'art. 434 c.p.

Stando così le cose, non vediamo come la norma potrebbe sottrarsi a un giudizio di incostituzionalità per violazione del principio di ragionevolezza.

3. La metà riuscita della riforma: il delitto di inquinamento ambientale

Più convincente ci pare l'intervento del legislatore nella formulazione della fattispecie di inquinamento ambientale, di cui all'art. 452 *bis* c.p.

¹⁷ Sul punto, si veda l'intervento del sen. Lumia, come riportato nel Resoconto sommario n. 10 del 22 gennaio 2015, X seduta, Commissioni II (Giustizia) e XIII (Territorio, ambiente, beni ambientali) riunite.

La nuova norma risponde senz'altro all'esigenza, segnalata da più parti e resa improcrastinabile dalla scadenza, a dicembre 2010, della direttiva 2008/99/CE, di aumentare il tasso di effettività della risposta sanzionatoria avverso quei fatti di inquinamento troppo gravi per essere adeguatamente sanzionati ai sensi delle fattispecie bagatellari previste dal testo unico ambiente, senza assumere i tratti di un vero e proprio disastro ambientale.

Il reato è costruito secondo il modello delle fattispecie di evento, qui indicato come la "*compromissione*" o il "*deterioramento* significativi e misurabili 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna".

L'espressione utilizzata dal legislatore per descrivere l'evento appare strettamente affine a quella utilizzata dall'art. 300 del testo unico ambiente per la definizione di danno ambientale: "è danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima". Lo stesso Ufficio del Massimario mette in luce questo collegamento tra le due norme, rilevando al contempo come il termine "*compromissione*", che compare soltanto nell'art. 452 *bis* c.p., sia utilizzato raramente nel testo unico ambiente e comunque mai per indicare una situazione di danno attuale. È, peraltro, verosimile che in sede giurisprudenziale non verrà consumato troppo inchiostro per tentare di stabilire il diverso significato di questi due termini, che saranno probabilmente letti entrambi come sinonimi di "*peggioramento*".

Quanto agli aggettivi "*significativo e misurabile*", seppur senz'altro non dotati di un significato univoco, va pure rilevato che si tratta di termini non nuovi né per il nostro ordinamento interno, né per il diritto dell'UE: oltre a ricorrere entrambi nel già citato art. 300 del testo unico ambiente, il concetto della misurabilità è altresì utilizzato dal legislatore comunitario nella definizione normativa di danno ambientale, posta dalla direttiva 2004/35/CE ("*mutamento negativo misurabile di una risorsa naturale o un deterioramento misurabile di un servizio di una risorsa naturale, che può prodursi direttamente o indirettamente*").

Sarà chiaramente onere della prassi fornire un contenuto a questi concetti, tutto sommato abbastanza vaghi. Sicuramente l'opera dell'interprete non potrà prescindere dalla valorizzazione della collocazione di questa norma all'interno di un sistema graduato di tutela dell'ambiente, e in particolare dalla posizione di questa norma a un livello intermedio tra le fattispecie contravvenzionali previste dal testo unico ambiente e la più grave ipotesi di disastro ambientale. In tal senso, crediamo che la compromissione e il deterioramento rilevanti ai sensi del reato in esame non potranno consistere in meri superamenti dei valori soglia indicati dal legislatore, in quanto già oggetto di autonoma sanzione da parte degli illeciti previsti dal d.lgs. 152/2006.

Quanto all'oggetto materiale del reato, se i riferimenti alle singole matrici ambientali e alla flora e alla fauna appaiono sufficientemente precisi e rappresentano diretta attuazione delle indicazioni della direttiva 2008/99/CE, al contrario, i riferimenti a "*un ecosistema*" e alla "*biodiversità, anche agraria*", oltre a non trovare riscontri nella direttiva comunitaria, sembrano, nella migliore delle ipotesi, pleonastici, se non addirittura forieri di cortocircuiti logici. In particolare, come già segnalato sopra,

l'utilizzo del concetto di "ecosistema" come altro rispetto alle matrici ambientali genera gravi problemi nell'esegesi degli eventi di disastro ambientale indicati dai numeri 1 e 2 dell'art. 452 *quater* c.p., senza peraltro aggiungere nulla in termini di efficacia e completezza della tutela del bene giuridico.

Come nella fattispecie di disastro, anche nella fattispecie in esame il legislatore ha ritenuto di precisare che la condotta deve essere realizzata "abusivamente".

Per comprendere le ragioni dell'inserimento di tale dizione è utile gettare uno sguardo ai lavori parlamentari, la lettura dei quali segnala, innanzitutto, come nel disegno di legge originario l'avverbio non comparisse, ma si precisasse che la condotta avrebbe dovuto violare "disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, specificamente poste a tutela dell'ambiente e la cui inosservanza costituisce di per sé illecito amministrativo o penale".

Due erano gli obiettivi dichiarati della sostituzione della locuzione originaria con quella che ritroviamo oggi nella legge in vigore.

Prima di tutto, si voleva scongiurare il rischio che il riferimento alla violazione di specifiche disposizioni normative a tutela dell'ambiente finisse per circoscrivere eccessivamente il campo di applicazione delle nuove fattispecie di inquinamento e disastro, lasciando irragionevolmente impuniti tutti quei fatti in cui il danno all'ambiente fosse il risultato della violazione di norme poste a tutela di beni, magari anche collegati all'ambiente, ma considerati dalla giurisprudenza ontologicamente diversi (come la sicurezza sul lavoro, il paesaggio, il territorio)¹⁸.

In secondo luogo, per espressa indicazione di uno dei relatori, "sopprimendo il richiamo a condotte costituenti reato o illecito amministrativo, si sono volute superare le questioni che tale richiamo comportava, rispettivamente, sul piano del concorso di reati ovvero del concorso apparente di norme penali o, nel caso di illecito amministrativo, sul piano dell'applicabilità dell'art. 9 della l. 24 novembre 1981, n. 689"¹⁹.

Al riguardo, notiamo che l'abbandono della formulazione primigenia se, da un lato, consente effettivamente di rendere più ampia la portata applicativa della norma, smarcando la condotta dalla violazione di disposizioni *ad hoc* in materia ambientale, dall'altro lato, non pare, invece, scongiurare quei problemi di concorso paventati dal legislatore, poiché, come opportunamente segnalato dall'Ufficio del Massimario, anche con la stesura definitiva "rimane comunque presente l'interrogativo sul se e quando è possibile ipotizzare il concorso fra i nuovi delitti di danno e le violazioni delle disposizioni penali o amministrative ambientali di carattere formale"²⁰. Su questo secondo punto, è ragionevole prevedere – come rileva lo stesso Ufficio del Massimario – che la giurisprudenza tenderà a considerare assorbite nelle più gravi fattispecie di

¹⁸ Cfr. [RUGA RIVA, Commento al testo base sui delitti ambientali adottato dalla Commissione Giustizia della Camera, in questa Rivista, 22 gennaio 2014; Ufficio del Massimario, cit., p. 8;](#) e [L. SIRACUSA, La legge 22 maggio 2015, n. 68, sugli "ecodelitti": una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente, in questa Rivista, 9 luglio 2015, p. 9.](#)

¹⁹ Resoconto stenografico della seduta pubblica n. 388 (antimeridiana), del Senato, dell'11 febbraio 2015, p. 49.

²⁰ [Ufficio del Massimario, cit., p. 8.](#)

inquinamento e disastro le violazioni di norme penali o amministrative poste a specifica tutela dell'ambiente, e a riconoscere, invece, un concorso con i nuovi delitti delle violazioni di norme che, ancorché indirettamente rilevanti ai fini della protezione dell'ambiente, sono poste in prima battuta a tutela di beni giuridici diversi.

Per quanto riguarda, poi, l'inserimento dell'avverbio "abusivamente", abbiamo già formulato sopra le nostre riserve sulla reale capacità delle cd. clausole di anti giuridicità espressa a contribuire alla determinazione dell'area di applicazione della norma penale, dal momento che altro non fanno se non ricordare l'ovvio, ossia che il fatto tipico costituisce reato solo se non è imposto o facoltizzato da un'altra norma dell'ordinamento.

4. Le ipotesi colpose previste dall'art. 452 *quinqüies* c.p.

Il sistema di tutela dell'ambiente introdotto dal legislatore con i delitti di cui agli artt. 452 *bis* e 452 *quater* c.p. è completato dalle ipotesi di cui all'art. 452 *quinqüies* c.p., che puniscono i fatti di inquinamento e disastro ambientale ove commessi per colpa, nonché i fatti di *pericolo* di inquinamento e disastro ambientale.

Anche la formulazione di queste norme difficilmente potrà essere considerata un esempio di buona tecnica legislativa.

Innanzitutto, il primo comma dell'art. 452 *quinqüies* c.p., nel disciplinare le ipotesi colpose di inquinamento e disastro ambientale, stabilisce che "se taluno dei fatti di cui agli articoli 452 *bis* e 452 *quater* è commesso per colpa, le pene previste dai medesimi articoli sono diminuite da un terzo a due terzi"²¹.

Balza subito agli occhi un'incongruenza tra la funzione di questa norma, che è evidentemente quella di prevedere la punibilità dei fatti di inquinamento e disastro ambientale anche se commessi con colpa, e la formulazione della fattispecie, che è quella tipica delle circostanze e non certo delle fattispecie autonome di reato. L'individuazione della cornice edittale, infatti, è indicata come frazione della cornice edittale delle ipotesi dolose, laddove di regola i delitti colposi godono di un autonomo quadro edittale. Ci sentiamo in ogni caso di escludere che questa inusuale formulazione della norma spingerà la giurisprudenza e la dottrina a mettere in dubbio la natura di fattispecie autonoma delle ipotesi contemplate dal primo comma dell'art. 452 *quinqüies* c.p.

Il capoverso dell'articolo in commento stabilisce invece che "se dalla commissione dei fatti di cui al comma precedente deriva il pericolo di inquinamento ambientale e di disastro ambientale, le pene sono ulteriormente diminuite di un terzo".

Obiettivo dichiarato di questa disposizione è di elevare a delitto i fatti di creazione colposa di un pericolo di inquinamento o di disastro ambientale, dando così attuazione al corrispondente obbligo di incriminazione previsto dall'art. 3, lett. a), della

²¹ Il legislatore ha qui utilizzato per la determinazione del quadro edittale del reato la stessa formula che troviamo all'art. 56 c.p. La pena deve essere calcolata diminuendo il massimo edittale della fattispecie dolosa da quindici a dieci anni di reclusione e il minimo edittale da cinque anni a un anno e otto mesi di reclusione.

direttiva 2008/99/CE. La prima stesura della riforma prevedeva anche una corrispondente versione dolosa di queste ipotesi di reato, sennonché, opportunamente, nel corso dei lavori preparatori è stato rilevato che queste ipotesi erano pleonastiche in quanto già coperte dal combinato disposto dell'art. 56 con gli artt. 452 *bis* e 452 *quater* c.p.

Le perplessità rispetto a questo secondo comma si appuntano, innanzitutto, sulla descrizione del fatto tipico. La norma sanziona chi crei il pericolo di inquinamento e di disastro ambientale realizzando i "fatti di cui al comma 1": peccato che i "fatti di cui al comma 1" siano altrettanti fatti di inquinamento e disastro ambientale consumati. Quindi, stando al tenore letterale della norma, il legislatore avrebbe qui punito chi, cagionando per colpa un inquinamento o un disastro ambientale, abbia provocato il pericolo di... un inquinamento o un disastro ambientale!

È chiaro che qui l'interprete sarà chiamato a un'esegesi ortopedica della norma che consenta di ricondurla a razionalità.

A suscitare maggior preoccupazione, però, è l'eccessiva anticipazione della tutela del bene giuridico che deriva dal combinarsi di questa norma con l'ipotesi di cui al numero 3 dell'art. 452 *quater* c.p. Come rilevato sopra, infatti, il disastro ambientale descritto al numero 3 ricorre allorché la condotta dell'agente abbia *messo in pericolo* l'incolumità pubblica, sicché l'art. 452 *quinqüies* c.p. finisce di fatto per prevedere la penale rilevanza del *pericolo della messa in pericolo* dell'incolumità pubblica, creando evidenti frizioni col principio di offensività²². Senza contare che il già grave deficit di precisione di questa specifica ipotesi di disastro ambientale (su cui v. *supra*, § 2.1) non può che essere aggravato dalla pretesa di punire chiunque *in qualunque modo* generi il pericolo del verificarsi di un *qualunque fatto* che a sua volta metta in pericolo l'incolumità pubblica.

Riteniamo che in questo caso non vi sia davvero spazio per un'interpretazione capace di salvare la norma da una declaratoria di incostituzionalità.

5. Conclusioni

Questo lavoro non ha evidentemente la pretesa di fornire un'analisi esaustiva della riforma sugli ecoreati.

Abbiamo deliberatamente scelto di concentrarci sulle due norme centrali, ossia il reato di inquinamento e il reato di disastro ambientale, cercando di metterne in luce pregi e difetti.

All'esito di questa nostra analisi, ci pare di poter esprimere un giudizio complessivamente positivo per quanto concerne la prima fattispecie, con la quale il legislatore ha saputo colmare una lacuna nella tutela dell'ambiente sanzionando in misura finalmente adeguata fatti che, fino a oggi, erano al più puniti con le blande sanzioni delle fattispecie contravvenzionali del testo unico ambiente. L'impressione,

²² Sulla questione della compatibilità costituzionale, in relazione al principio di offensività, dei reati cd. "di pericolo di pericolo", si veda, per tutti, MARINUCCI, DOLCINI, *Corso di diritto penale*, Giuffrè, p. 593 ss.

insomma, è che in questo modo l'ordinamento si sia dotato di un utile deterrente contro comportamenti lesivi del bene ambiente, così sollevando finalmente la giurisprudenza dal compito di supplire all'inerzia del legislatore forzando indebitamente la portata applicativa di fattispecie formulate per altri scopi.

Purtroppo profondamente diverso è il giudizio sul nuovo reato di disastro ambientale, reato che, per come è formulato, rischia addirittura di far rimpiangere il già travagliato panorama giurisprudenziale ante riforma. La soluzione individuata dal legislatore, infatti, non solo non risolve nessuno dei problemi che derivavano dall'applicazione dell'art. 434 c.p., primo fra tutti il problema della individuazione del *dies a quo* per il calcolo della prescrizione, ma addirittura ne aggiunge di nuovi e forse ancor più gravi: primi fra tutti, l'insanabile imprecisione delle tre ipotesi di disastro contemplate dall'art. 452 *quater* c.p., e l'assoluta irragionevolezza dei rapporti fra il nuovo delitto e il disastro innominato, per come regolati dalla clausola di sussidiarietà espressa contenuta nella nuova norma.

Problemi che difficilmente potranno trovare una soluzione in via interpretativa e che, quindi, finiscono per mettere seriamente in discussione la compatibilità della nuova fattispecie col dettato costituzionale. Un esito che forse avrebbe potuto essere evitato se la politica non avesse avuto l'arroganza di scrivere una riforma così complessa ignorando decenni di elaborazione giurisprudenziale e dottrinale, e in definitiva senza tener in alcun conto il diritto stesso.