

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 2/2015

MAURO CATENACCI

L'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale. Una riforma con poche luci e molte ombre.



G. Giappichelli editore

MAURO CATENACCI *

***L'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale.
Una riforma con poche luci e molte ombre.***

SOMMARIO: *1. Introduzione.- 2. Il bene giuridico tutelato e il disvalore di evento.- 3. La descrizione dell'offesa.- 4. Il rapporto con l'attività amministrativa di prevenzione; le clausole di illiceità speciale.*

1.- Introduzione

Dopo anni di attesa e di tentativi, arenatisi tutti sugli scogli dell'oramai cronica instabilità politica italiana, lo scorso 29 maggio è entrata in vigore la l. 22 maggio 2015, n. 68, che ha introdotto nel codice penale il titolo VI *bis*, intitolato “*Dei delitti contro l'ambiente*”.

Si tratta, a dire il vero, di un provvedimento i cui contenuti vanno ben al di là della pura e semplice creazione di alcune, nuove figure delittuose; e ciò in quanto, con esso sono state introdotte anche altre, importanti innovazioni, consistenti sia nella sottoposizione delle ipotesi contravvenzionali già contenute nel Testo Unico Ambientale del 2006 ad un interessante e -a sommo avviso di chi scrive- quanto mai opportuno meccanismo di c.d. *degradazione dell'illecito penale* analogo a quello attualmente vigente nel diritto penale del lavoro⁽¹⁾; sia nell'estensione alla materia ambientale di alcuni importanti strumenti politico-criminali già utilizzati con successo in altri ambiti, e che si è ritenuto qui di confermare in ragione delle oramai innegabili connessioni fra inquinamento dell'ambiente, criminalità organizzata e criminalità economica⁽²⁾.

* Ordinario di Diritto Penale presso l'Università di Roma Tre.

¹ Così l'art. 9 della l. n. 68 del 2015, che aggiunge al Testo Unico Ambientale una “*Parte sesta-bis: Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale*”.

² Ci riferiamo qui in particolare alle disposizioni che prevedono ‘l'aggravante ambientale’ per il reato dell'art. 416 *bis* c.p., e meccanismi premiali incentivanti la collaborazione processuale degli appartenenti ad associazioni finalizzate alla commissione dei delitti ambientali (i nuovi artt. 452 *novies* e 452 *decies* c.p.), a quelle che prevedono la confisca dei proventi ottenuti attraverso la commissione dei delitti ambientali (art. 452 *undecies*) e la responsabilità degli enti (art. 1 comma della l. n. 68 del 2015 che modifica l'art. 25 *undecies* del Dlg. 8 giugno 2001, n. 231) ed a quella che dispone introduce quale sanzione accessoria alla condanna per uno dei nuovi delitti ambientali la sanzione del ripristino dei luoghi (art. 452 *duodecies*).

L'attenzione dei *mass-media* e dei primi commenti della dottrina si è tuttavia, concentrata proprio sui nuovi delitti ambientali; e ciò non senza ragione: a favore di un diritto penale dell'ambiente di fonte codicistica si era infatti sviluppato negli anni scorsi un ampio movimento non solo di opinione ma anche dottrinale, il quale sottolineava con sempre maggiore insistenza l'appartenenza a pieno titolo del bene ambiente al catalogo degli interessi meritevoli di tutela da parte del c.d. *Kernstrafrecht*, ed invocava una decisa 'svolta' in tal senso³; ed è dunque del tutto comprensibile che le prime reazioni si siano concentrate proprio su quella parte della l. n. 68 del 2015 che sembra finalmente aver recepito una tale istanza.

Per quanto ci riguarda, nelle pagine che seguono, seguiremo anche noi questa linea, dedicandoci prevalentemente alle nuove ipotesi delittuose; cercheremo a tal fine di concentrare l'analisi intorno a quelli che, a nostro sommo avviso, lo sviluppo della legislazione e della cultura penalistica in materia ambientale hanno dimostrato essere i tre fondamentali 'nodi' politico-criminali di questa materia, e che il legislatore italiano, con la creazione di queste nuove fattispecie, era chiamato a sciogliere, vale a dire:

- l'esatta identificazione del bene giuridico e del disvalore di evento;
- l'individuazione dei caratteri offensivi delle condotte punibili;
- la convivenza del diritto penale con l'attività di governo dell'ambiente.

Non è questa una scelta casuale. In linea di principio infatti (e fermo restando che per un giudizio più maturo e consapevole bisognerà ovviamente attendere gli esiti della prassi), va purtroppo subito detto che, quasi a contrappeso delle apprezzabili scelte di politica criminale sopra accennate, la riforma, proprio con riferimento a queste, fondamentali tematiche, appare invece assai deludente, ed anzi, per certi aspetti, preoccupante: per quanto accuratamente discussa e preparata da un lungo *iter* parlamentare nel quale erano stati raccolti proposte e pareri di varia provenienza e di indubbio

³ Cfr. fra gli altri A.FIORELLA, *Ambiente e diritto penale*, in A. ZANGHI' (a cura di), *Protection of environment and penal law*, Bari 1993, 231; E. LO MONTE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente. Tra esigenze di effettività e simbolismo evolutivo*, Milano 2004, 461; A. MANNA, *Le tecniche penalistiche di tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.* 1997, 677; V. PLANTAMURA, *Diritto penale e tutela dell'ambiente*, Bari 2007, 225; L. SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente. Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, Milano 2007, 551; sul punto ci sia inoltre consentito rinviare a M. CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente*, Padova 1996, 255. Più articolata invece la posizione di C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino 2011, 64;

interesse⁽⁴⁾, essa appare infatti caratterizzata da una certa approssimazione, soprattutto nella (in materia ambientale, tutt'altro che semplice) descrizione dei caratteri offensivi delle condotte punibili, e da una evidente sottovalutazione dei principali problemi che le ricerche internazionali più qualificate e la stessa prassi applicativa, in ambito europeo oltre che italiano, avevano evidenziato con riferimento a temi particolarmente delicati, come ad es. quelli della causalità e dei rapporti col diritto amministrativo. Su queste tematiche -spiace dirlo- gli artt. 452 *bis* ss. sembrano aver recepito proprio ciò che scienza ed esperienza consigliavano di evitare; ed è dunque probabile (anche se ovviamente, in questi casi, l'auspicio è sempre quello di essere stati cattivi profeti) che la loro applicazione sia destinata ad incontrare non poche difficoltà.

2.- *Il bene giuridico tutelato e il disvalore di evento*

Fra le due opzioni che da sempre si contendono il campo circa gli scopi ultimi della tutela ambientale, e cioè quella c.d. *ecocentrica* (che arriva a fare delle singole componenti dell'*habitat* altrettanti oggetti di tutela o addirittura veri e propri soggetti di diritto) e quella *antropocentrica* (che intende invece proteggere le utilità che l'insieme di quelle componenti rappresenta di volta in volta per l'Uomo)⁽⁵⁾, non vi è dubbio che il nostro legislatore -con una scelta a cui chi scrive guarda con deciso favore- sembra aver aderito proprio a quest'ultima.

Due i punti di riferimento a tal proposito: da un lato, l'articolarsi del sistema sanzionatorio, la cui severità cresce quanto più direttamente l'offesa all'ambiente si riverbera sull'Uomo o sulle sue risorse vitali⁽⁶⁾; dall'altro, ed in

⁴ Ci riferiamo qui in particolare alla Proposta di legge n. 342 del 19.03.2013 Cam. Deputati (c.d. progetto Realacci) e alla Proposta di legge n. 957 del 15.05.2013 Cam. Deputati. (c.d. progetto Micillo), che sono state la base di discussione e di preparazione della riforma.

⁵ Per un ampio quadro su questa disputa, G. DE SANTIS, *Diritto penale dell'ambiente. Un'ipotesi sistematica*, Milano 2012, 21 ss. Fondamentali comunque sull'argomento K. BOSSELMANN, *Die Natur im Umweltrecht. Plädoyer für ein ökologisches Umweltrecht*, in *Natur und Recht* 1987, 1 ss.; JÖRG, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e In Italia*, in *Pol. Dir.* 1989, 673 ss.

⁶ L'art. 452 *ter* prevede infatti degli aumenti di pena là dove dall'inquinamento derivino, quale conseguenza non voluta, la morte o le lesioni personali (nel caso di morte, per la verità, il massimo edittale -10 anni- è inferiore a quello -15 anni- previsto

modo potrebbe dirsi ancor più incisivo, la fattispecie che apre il nuovo catalogo di delitti e su cui l'intero, nuovo sottosistema di tutela sembra incentrarsi, vale a dire l'art. 452 *bis* c.p. (*Inquinamento ambientale*): al netto di qualche ridondanza linguistica, che rende il testo non propriamente impeccabile (e che, come diremo fra poco, finisce col creare anche qualche squilibrio 'interno' al sistema di tutela), la fattispecie sembra qui infatti sempre e comunque incentrarsi sull'offesa alle *risorse ambientali* e non ai singoli elementi dell'*habitat* naturale (acqua, aria suolo, flora e fauna), i quali finiscono anzi, a loro volta, con l'assumere il ruolo di mero *oggetto materiale* della condotta di inquinamento: assai indicativa in tal senso, ad es., la circostanza che l'aggressione a quegli elementi sia punibile solo a seguito di compromissione e/o deterioramento 'di un ecosistema' o 'della biodiversità, anche agraria'; e che, anche là dove simile compromissione e/o deterioramento riguardi aria, acqua e/o suolo, essa debba comunque essere 'significativa', ovvero -per ciò che riguarda in particolare il suolo- avere ad oggetto 'porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo'.

Il nuovo sotto-sistema introdotto dalla l. n. 68 del 2015 assume insomma quale evento offensivo 'minimo' il pregiudizio (potenziale o effettivo) per le risorse ambientali, e 'cresce' poi, in termini sanzionatori, via via che quel pregiudizio si trasforma in offesa diretta all'Uomo e alle condizioni fondamentali per la sua esistenza, così distanziandosi nettamente dalla filosofia ecocentrica e da quel 'fondamentalismo ecologista' che a quest'ultima si imputa di voler in qualche modo legittimare(7).

Se l'ispirazione politico-criminale risulta apprezzabile, non altrettanto può però poi dirsi in ordine alla concreta e specifica 'messa in opera' della stessa, e cioè alla *descrizione* del disvalore di evento di volta in volta caratterizzante le singole fattispecie. Qui la sensazione è che il legislatore si sia fatto guidare da

per l'ipotesi di disastro ambientale dell'art. 452 *quater*; ma è un contenimento di pena dovuto qui probabilmente al fatto che si tratta di un evento 'non voluto', imputato sulla base di un meccanismo analogo a quello previsto dall'art. 586 c.p., e dunque complessivamente meno riprovevole di un disastro ambientale addirittura 'voluto' dall'agente). Inoltre, lo stesso art. 452 *quater* considera 'disastro ambientale' solo quelle alterazioni dell'equilibrio dell'ecosistema che risultino 'irreversibili' (dunque tali da determinare la morte biologica della risorsa inquinata), eliminabili con 'provvedimenti eccezionali' o offensive 'della pubblica incolumità'.

⁷ Cfr. R. BLOY, *Die Straftaten gegen die Umwelt im System des Rechtsgüterschutzes*, in *ZstW* 100 (1988), 485 ss.

una certa dose di improvvisazione, non dosando con la dovuta attenzione termini ed aggettivi e dando così vita, come si accennava, ad un insieme di figure criminose contraddittorio ed a tratti irragionevole. Indicativa, a tal proposito, ancora una volta la situazione dell'art. 452 *bis* là dove si assumono a momenti cardine il 'deterioramento' o, in alternativa, la 'compromissione' dell'ambiente. Se (proprio per evitare il pericolo di interpretazioni in chiave ecocentrica) ha un senso imporre che il 'deterioramento' (cioè la pura e semplice *modificatio in peius*) dell'ambiente sia non solo tale ma anche 'significativo', altrettanto non può dirsi per la 'compromissione', termine che, anche in una prospettiva antropocentrica, è già di per sé sinonimo di danno irreversibile e dunque di massima gravità: esigere che la causazione di un processo di lenta ma inesorabile morte di macro-entità come ad es. gli ecosistemi' o le biodiversità' debba, per essere punibile, potersi anche definire 'rilevante', porta in realtà a sconfinare in un gigantismo offensivo del tutto irragionevole e processualmente esposto ai pericoli della più classica *probatio diabolica* (cosa può mai infatti doversi provare e/o argomentare perché un'accertata *death in progress* di entità quali per l'appunto l'equilibrio di un ecosistema o di una specifica biodiversità, che per definizione rappresentano il patrimonio per la vita e/o l'economia di una certa zona, possa ulteriormente qualificarsi come 'rilevante?'). Una incongruità, questa, che si lega poi anche ad un'altra fattispecie e cioè quella di *disastro ambientale* descritta dall'art. 452 *quater*, il quale, fra le altre cose, ascrive a questa diversa ipotesi criminosa 'l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema': in questo caso è lecito chiedersi cosa mai differenzi questa ipotesi (soggetta ad una pena particolarmente grave) da quella, descritta dall'art. 452 *bis* e sopra richiamata, di 'compromissione dell'ecosistema' (punita invece in modo meno grave), visto che, come si diceva, la 'compromissione' altro non rappresenta a sua volta che una 'alterazione irreversibile'; le due disposizioni sembrano in realtà assoggettare a pene diverse fatti sostanzialmente identici, ed in questo senso è assai probabile che nella prassi, notoriamente caratterizzata, in questa materia, da un certo rigorismo applicativo, si assisterà ad una sostanziale *interpretatio abrogans* dell'ipotesi prevista dall'art. 452 *bis* e ad un contemporaneo, continuo tentativo di ampliamento applicativo della fattispecie di disastro ambientale, la cui forbice edittale (da cinque a quindici anni di reclusione) offre

maggiori vantaggi dal punto di vista repressivo (si pensi qui ad es. ai termini di prescrizione)(8).

3.- *La descrizione dell'offesa*

Un'altra questione su cui il legislatore italiano era, per così dire, 'atteso al varco' è quella della individuazione dei *caratteri offensivi* delle condotte di inquinamento. Il problema, fra i più discussi ed approfonditi della materia ambientale, consisteva in buona sostanza nel decidere quale fosse la tecnica di tutela più adeguata a garantire un ragionevole punto di equilibrio fra la *ratio materiae*, che secondo alcuni imporrebbe l'adozione di schemi di incriminazione propri del diritto penale del rischio o addirittura incentrati sulla tutela di mere funzioni amministrative, ed il rispetto del principio di offensività del reato, che come noto non tollera invece in alcun modo schemi di incriminazione fondati su rigide presunzioni di pericolosità o addirittura sulla tutela di mere funzioni amministrative(9).

Su questo punto, per la verità, il *trend* internazionale era ed è abbastanza eloquente: pur essendo qua e là rinvenibili fattispecie incentrate sull'imputazione a singole condotte di specifici eventi di danno o di pericolo(10), e fermo restando il confinamento della tutela di mere funzioni amministrative di governo al diritto sanzionatorio amministrativo o al settore contravvenzionale, assolutamente prevalente, per le ragioni che diremo fra poco, è il ricorso a schemi di pericolo inteso come *relazione di probabilità-possibilità*(11) vale a dire come *attitudine* (a seconda dei casi, fissata in astratto

⁸ Ulteriori rilievi critici in A.HELL-VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, in www.penalecontemporaneo.it 21.07.2015.

⁹ La letteratura sul punto è sterminata: per un'efficace sintesi delle ragioni che, in materia ambientale, mettono in crisi le visioni più tradizionali del principio di offensività si v. G. DE SANTIS, *op. cit.* 63 ss.

¹⁰ cfr. ad es il § 330 del codice penale tedesco, il § 180 del codice penale austriaco o l'art. 325 del codice penale spagnolo, il quale prevede la causazione di danni all'ambiente quale ipotesi solo alternativa alla intrinseca capacità di una condotta "*di causare danni sostanziali alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, ovvero ad animali o piante*". Per un più ampio quadro comparatistico si v. L. SIRACUSA, *op. cit.*, 84 ss.

¹¹ Cfr. F. D'ALESSANDRO, *Pericolo astratto e limiti-soglia. Le promesse non mantenute del diritto penale*, Milano 2012, 26 ss

o da accertarsi in concreto) della condotta ad innescare (o co-innescare) processi di degrado ecologico¹². Il 'punto di equilibrio' di cui sopra viene insomma in genere individuato nella figura dei reati (non ad *evento* ma) a *condotta* pericolosa, i quali rimangono, direttamente o indirettamente, ancorati ad una valutazione di offensività del fatto storico, ma esimono il giudice dalla ricerca, il più delle volte assai problematica, di un collegamento fra la condotta ed uno specifico accadimento offensivo¹³.

Ebbene, rispetto a questo dato i nuovi delitti contro l'ambiente appaiono in netta controtendenza: da un lato, le due fattispecie-base dell'*inquinamento ambientale* e del *disastro ambientale*, che dovrebbero rappresentare il fulcro dell'intero sistema di tutela, sono modellate (sia in forma semplice che in forma aggravata) secondo uno schema causale 'puro' tipico del più classico *Kernstrafrecht*, vale a dire quali ipotesi caratterizzate dalla causazione, da parte dell'agente, di eventi di danno o di pericolo ("chiunque *cagiona*"), mentre a basarsi sulla idoneità lesiva della condotta in sé e per sé considerata è solo (peraltro sotto forma di pericolo astratto o presunto) l'art. 452 *sexies* (*Traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività*); dall'altro, l'art. 452 *septies*, (*Impedimento del controllo*) prevede una fattispecie incentrata sul mero intralcio arrecato ad attività di vigilanza e dunque secondo il più classico modello di tutela di funzioni amministrative.

Si tratta di una scelta da censurarsi decisamente. E' sufficiente infatti tenere a mente l'enorme mole di studi prodotta negli ultimi decenni sull'argomento, per rendersi conto del perché tutto avrebbe dovuto indurre ad adeguarsi *trend* internazionale sopra accennato: è noto infatti come la svalutazione dei reati ad evento dannoso o pericoloso che negli anni scorsi ha caratterizzato gli studi sul diritto penale dell'ambiente, sia stata in realtà originata proprio dalla presa di coscienza circa le difficoltà pratiche che in questa materia, per varie ragioni, impediscono un efficace utilizzo della formula della *condicio sine qua non* e

¹² Fondamentali punti di riferimento sull'argom. G. HEINE (a cura di), *Umweltstrafrecht in mittel- und südeuropäischen Ländern*, Freiburg 1997; Id., *Umweltstrafrecht in nord-europäischen Ländern*, Freiburg 1997.

¹³ La categoria dei reati da noi definiti 'a condotta pericolosa' (riferim. in ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, I, Milano 1986, 299) viene definita anche come 'di pericolo astratto-concreto' o di 'idoneità pericolosa' (*Eignungsdelikte*): cfr per tutti W. WOHLERS, *Deliktstypen des Präventionsstrafrechts – zur Dogmatik moderner Gefährdungsdelikte*, Berlin 2000, 297.

sconsigliano pertanto il ricorso a tecniche di criminalizzazione basate sull'imputazione causale di eventi di danno o di pericolo: le alterazioni (e a maggior ragione la 'compromissione') dell'equilibrio di entità 'complesse' come gli ecosistemi o come flora e fauna, diventano percepibili (e dunque, come lo stesso art. 452 *bis* richiede, 'misurabili') solo nel lungo o nel lunghissimo periodo, così che il più delle volte diventa particolarmente ostico, se non impossibile, ricostruire con esattezza la lunga catena di fenomeni potenzialmente concausali succedutisi nel tempo, ed isolare quello che, alla stregua dei parametri imposti dall'art. 41 c.p., può a tutti gli effetti considerarsi 'causa' penalmente rilevante. A ciò si aggiunga poi che dette alterazioni e/o compromissione derivano il più delle volte non da ogni singolo scarico, abbandono di rifiuti, immissione nell'atmosfera etc. singolarmente presi, ma dal loro cumularsi, nel tempo e nello spazio, con altre migliaia (o milioni!) di condotte analoghe, il cui diffondersi incontrollato produce un graduale ed il più delle volte impercettibile deterioramento delle condizioni ambientali; ed è dunque di tutta evidenza che esigere di volta in volta la prova della riconducibilità dell'alterazione e/o della compromissione dell'ambiente ad un singolo scarico, abbandono di rifiuti, immissione, ecc. equivarrebbe -anche qui- ad introdurre nel processo una vera e propria *probatio diabolica*, il più delle volte impossibile da raggiungere e dunque tale da dar vita ad un diritto penale del tutto inadeguato ad assolvere la propria funzione di tutela⁽¹⁴⁾.

Di tutto ciò il legislatore italiano non sembra aver tenuto alcun conto, e ciò appare tanto più sorprendente quanto più si tenga conto della assoluta centralità di questa questione e dell'autentico profluvio di contributi che negli ultimi venti anni si è registrato sull'argomento. Vero è, per rimanere all'esperienza comparatistica, che, come si diceva, fattispecie causalmente orientate non rappresentano affatto una novità e sono contenute anche in altri codici penali recanti un titolo di delitti contro l'ambiente; si è appena detto però del ruolo marginale che ad esse viene di solito assegnato, ed in questo senso del tutto inspiegabile è il fatto che il nostro legislatore, 'capovolgendo' in pratica quanto

¹⁴ Anche qui la letteratura è assai copiosa: di recente, per tutti, H. SAMMULER-GRADL, *Die Zurechnungsproblematik als Effektivitätshindernis im deutschen Umweltstrafrecht*, Berlin 2015, 106 ss. Particolarmente incisivo sul punto P. DE SOUSA MENDES, *Vale a pena o direito penal do ambiente*, Lisboa 2000, 26 ss.

evidenziato dall'esperienza comparata, abbia invece assegnato un ruolo cardine proprio a simili fattispecie⁽¹⁵⁾.

Proprio perché insomma resi edotti da esperienze e studi oramai consolidati, i compilatori dei nuovi artt. 452 *bis* ss. ben avrebbero potuto percorrere strade alternative, peraltro, anche in Italia già tentate da altre proposte o disegni di legge; ad es. quella (in assoluta coerenza col *trend* sopra segnalato) della tipizzazione del pericolo concreto in termini, per l'appunto, di *condotta* pericolosa (tale cioè da richiedere volta per volta un accertamento circa l'attitudine della condotta a contribuire al progressivo deterioramento di un determinato contesto ambientale)⁽¹⁶⁾, o almeno quella della attribuzione, sempre alla condotta di inquinamento, di una mera efficacia *con-causale* rispetto agli eventi di deterioramento e/o compromissione delle risorse ambientali⁽¹⁷⁾. Ciò tuttavia non è avvenuto; e il timore, a questo punto, è che, a dispetto degli entusiasmi e delle celebrazioni che sui mass-media hanno accompagnato l'entrata in vigore di questa riforma, la tutela dell'ambiente sia in realtà stata affidata a disposizioni che sotto il profilo dell'accertamento dell'offesa sono assolutamente inadeguate a reggere il confronto con le regole del processo e della prova dibattimentale. Un inconveniente, questo, che oltre ad esporre le potenziali vittime dei nuovi delitti a probabili, future frustrazioni, finirà probabilmente al contempo col far sì che tutto il peso, anche 'simbolico', dell'azione repressiva abbia a scaricarsi sulle indagini preliminari e sulla sola fase cautelare, dove l'intervento coercitivo, per il suo carattere provvisorio, necessita non della *prova* ma del *fumus* del fatto (e dunque anche della causalità), incentivando così, anche in questo settore, un'anomalia (l'uso in

¹⁵ Unica eccezione, per la verità, è quella del su richiamato § 180 StGB austriaco, che invece rappresenta la norma fondamentale del sistema penale dell'ambiente di quel Paese; si tratta però di una norma che ha subito, fin dagli anni '90, fortissime critiche e che ha suscitato diversi problemi applicativi proprio per questa sua costruzione in termini causalmente orientati: cfr. per tutti L. KUHLEN, *Umweltstrafrecht in Deutschland und Österreich*, Linz 1994, 225 ss.

¹⁶ In questo senso sembrava muoversi ad es. il su cit. Progetto Realacci, che all'art. 452 *bis* prevedeva la punizione di chiunque "introduce (...) nell'ambiente sostanze o radiazioni in modo da determinare il pericolo di un rilevante deterioramento dello stato dell'acqua, dell'aria o del suolo".

¹⁷ In questo senso ad es. già un disegno di legge presentato alla Camera il 22 maggio 2007 (N. 2692) a firma degli allora Ministri Pecoraro Scanio e Mastella, e lo stesso art. 103 del Progetto di riforma del codice penale elaborato dalla Commissione Pagliaro.

chiave repressiva delle misure cautelari) purtroppo oggi giorno assai ricorrente nel nostro sistema penal-processuale.

4.- Il rapporto con l'attività amministrativa di prevenzione; le clausole di illiceità speciale

La riforma dei reati ambientali era molto attesa anche con riferimento ad un altro, importante nodo politico-criminale, che, si sperava, la creazione di un *corpus* omogeneo e sistematico quale quello di un nuovo titolo del codice penale potesse in qualche modo contribuire a sciogliere definitivamente. Si tratta del problema dei limiti al *sindacato del giudice penale sugli atti amministrativi* in vario modo 'legittimanti' attività ad impatto ambientale (autorizzazioni, licenze, piani di risanamento etc.). La questione, strutturalmente connessa al modello, oggi dominante, c.d. politico-amministrativo di tutela dell'ambiente ed alla conseguente, tendenziale accessorietà del diritto penale ad attività di governo delle risorse ambientali¹⁸, rappresenta uno dei *topoi* della letteratura penalistica sull'argomento¹⁹ e, al tempo stesso, uno dei problemi più sentiti nella prassi giudiziaria. Essa, come noto, è tanto semplice nella sua formulazione quanto complessa nelle sue implicazioni teoriche e pratiche: si tratta in sostanza di capire fino a che punto, in presenza di condotte dannose o pericolose per l'ambiente, il giudice possa ritenersi svincolato da un giudizio di compatibilità ambientale delle stesse precedentemente formulato da una pubblica amministrazione, e dunque se (ed eventualmente entro quali limiti) egli possa (o addirittura debba) punire quelle offese nonostante la loro compatibilità con disposizioni di tipo (*lato sensu*) autorizzatorio.

Sull'argomento, in Italia, si registrano a tutt'oggi profonde divergenze fra dottrina e giurisprudenza. Quest'ultima, sul presupposto che dietro il rilascio di un'autorizzazione possono nascondersi forme di collusione o addirittura di corruzione fra privato e pubblici amministratori, e dopo una prima fase di maggiore cautela (20), ha via via, se pur con accenti ed approcci diversificati, sempre più convintamente sostenuto la tesi secondo cui se l'atto amministrativo che consente un fatto per altri versi conforme a quello incriminato risulta, sia

¹⁸ cfr. M. CATENACCI, *op. cit.*, sopr. 113 ss.

¹⁹ Cfr in generale M. GAMBARDILLA, *Il controllo del giudice penale sulla legalità amministrativa*, Milano, 2002.

²⁰ Cass., Sez. Un., 27 febbraio 1987, Giordano.

pur incidentalmente, *illegittimo*, allora quel fatto dovrà ritenersi a tutti gli effetti tipico e dunque punibile; e ciò, o perché l'illegittimità rende l'atto incidentalmente inesistente (è la tesi che più direttamente fa riferimento all'istituto della c.d. 'disapplicazione' previsto dall'All. E alla l. 20 marzo 1865, n. 2248 sul contenzioso amministrativo) o perché comunque -si afferma- un'offesa consentita da un atto illegittimo è un'offesa *contra ius* e non può dunque in alcun modo giustificarsi (21). La dottrina, dal canto suo, almeno quella maggioritaria, ha sempre stigmatizzato questa impostazione, richiamandosi al divieto di analogia *in malam partem*, (questo nei casi in cui la fattispecie consiste essa stessa nell'esercizio non autorizzato di attività e la mancanza dell'atto amministrativo è dunque elemento costitutivo essenziale del tipo di illecito) o più in generale alla necessità, in questi casi, di rispettare quanto meno il *principio di colpevolezza*, accertando caso per caso che l'illegittimità che affligge l'atto amministrativo fosse dal soggetto agente conosciuta o conoscibile(22). Nella prassi, poi, (dove il sindacato del giudice penale viene non di rado esercitato già in sede cautelare) la questione è resa ancor più 'incandescente' da un uso non sempre rigoroso della figura dell'eccesso di potere, la cui proverbiale vischiosità concettuale, unita alla tendenza ad utilizzare, quali parametri per il giudizio incidentale di legittimità principi costituzionali 'a largo spettro', quali il diritto alla salute ex art. 32 Cost. o lo stesso principio comunitario di precauzione, consente a volte di arrivare a sindacare il *merito* delle scelte (*lato sensu*) autorizzatorie della pubblica amministrazione, comprimendone così arbitrariamente il potere discrezionale.

Un tema insomma, come si vede, tanto attuale quanto delicato, intorno al quale si agita un vero e proprio groviglio di interessi confliggenti e che, come se non bastasse, ha avuto in alcuni casi forte risonanza mediatica e gravi implicazioni politiche; ed era dunque convinzione diffusa che la riforma dei reati ambientali potesse essere l'occasione giusta per porre mano alla questione, individuando per via legislativa un percorso applicativo che da un lato consentisse al giudice penale di esercitare un controllo di legalità sull'attività di

²¹ Fondamentale Cass., Sez. Un., 22 dicembre 1993, Borgia. Per un quadro generale si v. F. PRETE, *Il sindacato del giudice penale sugli atti amministrativi nell'abuso d'ufficio e nei reati edilizi*, in www.penalecontemporaneo.it, 2013.

²² Per un riassunto cfr. M. CATENACCI, *I reati in materia di ambiente*, in A. FIORELLA (a cura di), *Questioni fondamentali della parte speciale del diritto penale*, Torino 2012, 364 ss.

governo dell'ambiente, e dall'altro facesse salve le prerogative istituzionali della Pubblica Amministrazione e le garanzie legate ai principi di legalità e di colpevolezza(23).

Anche a questo proposito, peraltro, durante l'*iter* parlamentare erano state avanzate delle proposte interessanti, tutte sostanzialmente convergenti sull'idea che il potere del giudice penale di sindacare la legittimità dell'attività amministrativa fosse non certo da *inibire* ma sicuramente da *circoscrivere* entro limiti tassativi: così ad es. nella proposta c.d. Realacci, dove la punibilità (con una tecnica di puntualizzazione delle fonti extrapenali di riferimento per molti versi assimilabile a quella effettuata nel 1997 per l'abuso d'ufficio) veniva circoscritta alla violazione non di 'atti amministrativi' o di 'disposizioni' genericamente intesi, ma di '*specifiche disposizioni normative*'(24); o nella proposta c.d. Micillo, la quale (recuperando in sostanza un principio contenuto nella su citata sentenza Giordano) limitava il ricorso alla disapplicazione nel caso di autorizzazione (non *illegittima* ma) *illecita*(25).

Anche in questo caso tuttavia la riforma finisce col deludere le aspettative; e ciò in quanto con essa la funzione di raccordo fra attività repressiva ed attività di governo viene affidata a semplici quanto amplissime *clausole di illiceità speciale*, che 'aprono' le nuove fattispecie ad un confronto con l'intero ordinamento giuridico, consentendo così al giudice una libertà pressoché sconfinata nella valutazione dell'operato della pubblica amministrazione. Mentre infatti l'inquinamento ambientale e il disastro ambientale sono puniti se realizzati '*abusivamente*', il traffico e l'abbandono di materiale ad alta radioattività sono puniti se realizzati '*illegittimamente*'; due espressioni, queste, che, com'è evidente, lungi dal circoscrivere entro limiti certi il potere di sindacato del giudice penale sull'attività di governo dell'ambiente (e al di là delle differenze concettuali individuabili fra l'una e l'altra), ne rendono ancora più incerti e manipolabili i confini. Esse infatti, a causa della loro indiscutibile ampiezza concettuale, da un lato sono in grado di richiamare un numero

²³ In questo senso, mi sia consentito rinviare alle considerazioni espresse nella audizione presso la Commissione Giustizia della Camera dei Deputati del 6 novembre 2013: cfr. il resoconto documenti.camera.it/leg17/.../html/.../indice_stenografico.0003.html, o la ripresa a circuito chiuso dell'audizione, facilmente rintracciabile attraverso www.youtube.it ,

²⁴ Così il testo dell'art. 452 *bis* nella proposta Realacci.

²⁵ Cfr. Art. 452 *quinquiesdecies* della proposta Micillo.

pressoché illimitato di pretese infrazioni e/o irregolarità, consentendo così al giudice (e prima ancora al pubblico ministero) di considerare come abusiva o illegittima *qualsiasi* violazione, anche di norme non specificamente finalizzate alla tutela dell'ambiente, a cui si sia in qualche modo accompagnato un evento di inquinamento (si pensi ad es. all'ipotesi in cui un'impresa abbia 'inquinato' rispettando scrupolosamente tutte le disposizioni autorizzatorie della materia ambientale, ma con contemporanea violazione ad es. di prescrizioni urbanistico-edilizie o dell'obbligo di rinnovo del certificato antincendio); dall'altro, non selezionano in alcun modo le norme alla cui stregua valutare l'attività autorizzatoria della P.A., consentendo anzi di assumere a parametro di valutazione anche i principi costituzionali o comunque quelle norme di principio o 'di indirizzo' che, in quanto tali, sono prive di un preciso contenuto precettivo e dietro la cui 'interpretazione', dunque, come si diceva, ben potrebbe in realtà celarsi un sindacato sul merito delle scelte operate in sede di governo dell'ambiente (così ad es. là dove si ritenga che un certo provvedimento autorizzativo regolarmente rilasciato sia stato comunque non sufficientemente attento a determinati, pretesi rischi per la salute e risulti dunque lesivo dell'art. 32 Cost.).

Orbene, ritenere (come pure, in altri ordinamenti si è in passato ritenuto) che, in una materia così complessa come la tutela dell'ambiente, clausole così ampie siano addirittura viziate da tendenziale *indeterminatezza* e dunque costituzionalmente illegittime, può forse apparire eccessivo²⁶; certo è comunque (o almeno così pare a chi scrive) che, anche su questo, decisivo versante la riforma operata con la l. n. 68 del 2015 ha sostanzialmente tradito le aspettative, abdicando ad un compito di riordino e di razionalizzazione che su questo tema era e rimane ineludibile: lungi dal tracciare una chiara linea di demarcazione fra governo dell'ambiente e repressione degli inquinamenti, essa finisce in realtà col rendere quella linea ancora più confusa ed incerta, ponendo così le basi per un ulteriore inasprimento dei già non facili rapporti che come si è visto in materia ambientale ricorrono fra magistratura e pubblica amministrazione.

²⁶ E' quanto accaduto in Germania all'indomani dell'introduzione dei reati contro l'ambiente nel codice penale: la vicenda descritta in M. CATENACCI, *op. cit.* 223 ss. Considerazioni sul punto comunque in L. SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015 n. 68 sugli "ecodelitti"; una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in www.penalecontemporaneo.it 09.07.2015,

Anche in questo caso, beninteso, l'auspicio non può che essere quello di essere stati cattivi profeti, oltre che cattivi commentatori. Il pessimismo, tuttavia, di fronte alle incongruenze testé elencate è d'obbligo; e all'interprete non resta, a questo punto, che prendere atto dei limiti (come si è visto, tutt'altro che marginali) di tecnica normativa che caratterizzano i nuovi delitti contro l'ambiente, confidando al contempo in una intensa opera esegesi da parte di dottrina a giurisprudenza che riesca, se pur solo in parte, a mitigarne lacune ed incongruenze.

ABSTRACT

Mauro Catenacci- *L'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale. Una riforma con poche luci e molte ombre.*

L'articolo si propone di affrontare l'interessante e quanto mai attuale tema dell'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale.

L'Autore evidenzia che dopo anni di attesa e di tentativi, il 29 maggio 2015 è entrata in vigore la l. 22 maggio 2015, n. 68, che ha introdotto nel codice penale il titolo VI bis, intitolato "Dei delitti contro l'ambiente".

L'autore si dedica prevalentemente alle nuove ipotesi delittuose; concentrando l'analisi intorno a quelli che lo sviluppo della legislazione e della cultura penalistica in materia ambientale hanno dimostrato essere i tre fondamentali "nodi" politico-criminali della materia, e che il legislatore italiano, con la creazione di queste nuove fattispecie, era chiamato a sciogliere, vale a dire: l'esatta identificazione del bene giuridico e del disvalore di evento; l'individuazione dei caratteri offensivi delle condotte punibili; la convivenza del diritto penale con l'attività di governo dell'ambiente.

La riforma, proprio con riferimento a queste fondamentali tematiche appare deludente e per certi aspetti preoccupante: essa appare caratterizzata infatti da una certa approssimazione, soprattutto nella descrizione dei caratteri offensivi delle condotte punibili, e da una evidente sottovalutazione dei principali problemi che le ricerche internazionali più qualificate e la stessa prassi applicativa, in ambito europeo oltre che italiano, avevano evidenziato con riferimento a temi particolarmente delicati, come quelli della causalità e dei rapporti col diritto amministrativo.

A parere dell'autore la riforma operata con la l. n. 68 del 2015 ha sostanzialmente tradito le aspettative, abdicando ad un compito di riordino e di razionalizzazione che su questo tema era e rimane ineludibile: lungi dal tracciare una chiara linea di demarcazione fra governo dell'ambiente e repressione degli inquinamenti, essa finisce in realtà col rendere quella linea ancora più confusa ed incerta, ponendo così le basi per un ulteriore inasprimento dei già non facili rapporti fra magistratura e pubblica amministrazione.

In sostanza l'autore auspica di fronte alle incongruenze elencate in una intensa opera di esegesi da parte di dottrina e giurisprudenza che riesca, se pur solo in parte, a mitigarne lacune ed incongruenze.

The article aims to address the current and interesting theme of the introduction of the crimes against the environment in the Criminal Code.

The author points out that after years of waiting and attempts, 29 May 2015 entered into force l. May 22, 2015, n. 68, which introduced into the Criminal Code Title VI bis, entitled "Crimes against the environment".

The author is devoted mainly to the new criminal offenses; focusing the analysis around those developing legislation and culture penal environment have proven to be the three key 'nodes' political-criminal matter, and that the Italian legislature, with the creation of these new cases, was called to dissolve, that is to say:

the exact identification of the legal and non-value event; the identification of the characters of the offensive conduct punishable; the coexistence of the criminal law with the activities of government environment.

The reform, with specific reference to these fundamental issues is disappointing and somewhat troubling: it appears in fact characterized by a certain approximation, especially in the description of the character of the offensive conduct punishable, and a clear underestimation of the major issues that the international research more qualified and the same practical application, in Europe as well as Italian, had highlighted with reference to particularly sensitive issues, such as those of causality and relations with the administrative law.

According to the author the reform introduced by the l. n. 68 of 2015 has essentially betrayed expectations, abdicating to a task of reorganization and rationalization that on this issue was and remains inescapable: far from drawing a clear line between government of the environment and the repression of pollution, it actually ends with make that line even more confused and uncertain, thus laying the foundations for a further tightening of the already uneasy relations between the judiciary and public administration.

In essence, the author hopes in an intense work of exegesis by doctrine and jurisprudence that can, though only in part, mitigate gaps and inconsistencies.