

## CONVEGNI

---

**SILVIA TORDINI CAGLI**

### **Il giudice legislatore e la legalità apparente: il disastro ambientale<sup>1</sup>**

*La crisi della legalità è oggi un dato notorio. Uno dei fattori che contribuisce a tale situazione di crisi è senz'altro il sempre maggiore protagonismo del formante giurisprudenziale che porta talvolta ad una confusione delle competenze del legislatore e del giudice. Esempio emblematico ne è il disastro ambientale, che da fattispecie di creazione giurisprudenziale, è diventato poi legge dai contenuti indeterminati.*

*The legislator judge and apparent legality: the environmental disaster*

*The crisis of legality is now well-known: it is due to the increasing leading role of judge that sometimes creates confusion between the legislative power and the judiciary power. Environmental disaster is an emblematic example: the cas law has led the legislator to adopt a new statutory law, but its contents are overall indeterminate.*

SOMMARIO: 1. La crisi della legge tassativa. - 2. Il giudice legislatore: il disastro ambientale. - 3. La legge 22 maggio 2015 n. 68. - 4. Le maggiori questioni interpretative: l'inquinamento ambientale. - 5. Considerazioni conclusive: la indeterminatezza dilagante del disastro.

1. *La crisi della legge tassativa.* Il principio di legalità trova, come noto, una delle principali specificazioni nel principio di tassatività e di precisione del precetto penale, in ossequio al quale il significato precettivo della norma deve essere riconoscibile dal destinatario. Il vincolo della tassatività e della precisione del precetto è rivolto quindi, prima di tutto, al legislatore, che è tenuto a formulare la norma penale in modo tale che il suo contenuto sia conoscibile; non sempre tuttavia è chiara e facilmente individuabile la portata di tale vincolo, soprattutto con riferimento ai termini della relazione con la funzione della interpretazione giudiziale<sup>2</sup>.

La Corte Costituzionale, proprio evocando la ineludibile interconnessione tra attività creativa del legislatore e attività interpretativa del giudice, ha in effetti per lo più rigettato le questioni di costituzionalità delle leggi penali rispetto al

---

<sup>1</sup>\* Testo, riveduto e con l'aggiunta delle note, della relazione introduttiva al Convegno su: "*Il principio di legalità tra legislatore e giudice*", Università di Foggia, Dipartimento di Giurisprudenza, 25 settembre 2019.

<sup>2</sup> Sul tema la letteratura è sterminata. Senza pretesa di esaustività, BELFIORE, *Giudice delle leggi e diritto penale*, Milano 2005; DI GIOVINE, *L'interpretazione nel diritto penale tra creatività e vincolo alla legge*, Milano, 2006; DONINI, *Disposizione e norma nell'ermeneutica penale*, in *La fabbrica delle interpretazioni*, a cura di BISCOTTI, BORSELLINO, POCAR, PULITANÒ, Milano, 2012, 90; LUZZATI, *L'interprete e il legislatore. Saggio sulla certezza del diritto*, Milano, 1999; VELLUZZI, *Interpretazione sistematica e prassi giurisprudenziale*, Torino, 2002; ID, *Due (brevi) note sul giudice penale e l'interpretazione*, in *Criminalia*, 2012, 305 ss.

canone della tassatività e determinatezza; da un lato autorizzando, di fatto, il giudice a supplire alla indeterminatezza della fattispecie con una precisa scelta politico-criminale: il giudice prima di sollevare la questione deve cercare un rimedio alla genericità colmandola con il riferimento al diritto vivente; dall'altro riconoscendo sufficiente che "la descrizione del fatto incriminato consenta comunque al giudice - avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui si colloca - di stabilire il significato di tale elemento (cioè della formula in discussione) mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato"<sup>3</sup>.

Il rischio è che l'operazione interpretativa si trasformi e porti alla formazione di un vero e proprio "diritto giurisprudenziale", cioè di un diritto che "si definisce, stabilisce, organizza e consolida nelle sentenze di ogni grado di giurisdizione, ma soprattutto ... in indirizzi interpretativi ripetuti"<sup>4</sup>. Il rischio è la crisi della legalità, attraverso la trasmigrazione della competenza legislativa dal legislatore al giudice<sup>5</sup>.

Diritto giurisprudenziale che, certo, assai spesso, trova la sua origine nell'esigenza di colmare un vuoto normativo o di rimediare all'inadeguatezza del legislatore. Trova dunque spesso la sua ragione di essere nel modo improprio con il quale il Parlamento ha legiferato (o non legiferato); trova, dunque, la sua origine nell'esigenza, senz'altro legittima, di dare delle risposte a situazioni che sono effettivamente meritevoli di averne, mettendo tuttavia fortemente alla prova la tenuta dei principi costituzionali propri di un ordinamento di *civil law*, propri quindi del nostro ordinamento. E' evidente, infatti, che più il legislatore legifera male, creando norme oscure, contraddittorie, illeggibili, più dà spazio all'attività "creatrice" del giudice; è altresì altrettanto evidente che, «rimedio appropriato alla cattiva gestione del potere legislativo non è, tuttavia, la legittimazione di una funzione impropria della magistratura, bensì l'eliminazione della cattiva gestione»<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> La citazione è da Corte cost. n. 5 del 2004; sul punto, PULITANÒ, *Nella fabbrica delle interpretazioni penalistiche*, in *La fabbrica delle interpretazioni*, cit., 181 ss.; di recente, la Corte di Cassazione ha dichiarato non rilevante la questione di costituzionalità presentata con riferimento proprio all'art. 452-bis, proprio sulla scorta di questo riferimento (vedi *infra*).

<sup>4</sup> DONINI, *Il diritto giurisprudenziale penale. Collisioni vere e apparenti con la legalità e sanzioni dell'illecito interpretativo*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 6 giugno 2016, 5 ss.

<sup>5</sup> Legislatore che pur se incompetente e inoperoso è pur sempre il titolare del potere legislativo (GIUNTA, *Ghiribizzi penalistici per colpevoli, Legalità, "malalegalità", dintorni.*, Pisa 2019, 108).

<sup>6</sup> GROSSO, *Il fascino discreto della conservazione (considerazioni in margine all'asserita crisi del principio di riserva di legge in materia penale)*, in *Criminalia*, 2011, 134. In tema vedi altresì MANNA, *Considerazioni introduttive su: "Il principio di legalità tra legislatore e giudice"*, relazione introduttiva al Con-

Il progressivo affermarsi del protagonismo del "diritto penale giurisprudenziale", viene oggi diffusamente considerato esso stesso uno dei fattori che contribuiscono in maniera evidente alla crisi della legalità nel diritto penale<sup>7</sup>. Crisi della legalità (e della legge), ormai assunta quale dato di fatto, luogo comune che ha tuttavia origini complesse e antiche, forse anche di tipo filosofico, certo di matrice politico-istituzionale<sup>8</sup>, ma che sempre più sembra oggi progredire mettendo in pericolo le irrinunciabili esigenze di garanzia che alla legalità sono sottese.

I molteplici fattori di crisi della legge e della legalità sono stati variamente qualificati e classificati: Padovani distingue tra fattori costituzionali o originari e fattori sopravvenuti, erosivi<sup>9</sup>; tra i primi senz'altro va annoverata la stessa carenza endemica di rappresentatività del Parlamento, e dunque la illusorietà di una effettiva tutela delle minoranze, illusorietà che si accentua in correlazione alla scelta del sistema elettorale: proporzionale o maggioritario<sup>10</sup>; tra i secondi, il ricorso sistematico all'uso di fonti di derivazione governativa e della decretazione d'urgenza; ma ancora: la pluralità crescente delle fonti che impongono limiti o obblighi nelle scelte di criminalizzazione interne, fonti, spesso carenti sul piano della legittimazione democratica<sup>11</sup>; infine importante funzione erosiva della legalità è da attribuirsi - appunto - al mutamento progressivo dell'equilibrio tra legge e giurisdizione; se infatti il giudice non è mai stato solo ed esclusivamente "bocca della legge" e mai potrebbe esserlo, tuttavia, se non rispetta i limiti fissati nella legge, supera i confini dell'interpretazione e finisce per assumere le vesti di vero e proprio legislatore delegato.

Il diritto giurisprudenziale è dunque causa della crisi della legalità, e ne è allo stesso tempo una conseguenza. È la conseguenza di uno scadimento della legge e anche di quella convinzione - sempre più diffusa - che la miglior rispo-

---

vegno su: "Il principio di legalità tra legislatore e giudice", Università di Foggia, Dipartimento di Giurisprudenza, 25 settembre 2019.

<sup>7</sup> Fra gli altri, AMARELLI, *Legge penale e giudice: un vecchio rapporto alla ricerca di un nuovo equilibrio*, in *Cass. pen.*, 2014, 403 ss.; DONINI, *Il diritto giurisprudenziale penale*, cit., 13 ss.; FIANDACA, *Il diritto penale giurisprudenziale tra orientamenti e disorientamenti*, Napoli, 2008; PALAZZO, *Legalità fra law in the books e law in action*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, 3, 4 ss.; PULITANÒ, *Crisi della legalità e confronto con la giurisprudenza*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, 29 ss..

<sup>8</sup> PALAZZO, *Legalità penale: considerazioni su trasformazione e complessità di un principio "fondamentale"*, in *Quaderni Fiorentini*, 2007, 1286

<sup>9</sup> PADOVANI, *Jus non scriptum e crisi della legalità penale*, Napoli, 2014, 20 ss.

<sup>10</sup> GIUNTA, *Ghiribizzi penalistici*, cit., 106.

<sup>11</sup> Tra i tanti, CUPELLI, *La legalità delegata*, Napoli, 2012, 27 ss.; FIANDACA, *Legalità penale e democrazia*, in *Quaderni Fiorentini*, 2007, 1248 ss.; GIUNTA, *ivi*; GROSSO, *op. cit.*, 127 ss.; PALAZZO, *il principio di legalità tra costituzione e suggestioni sovranazionali*, in *Lalegislazionepenale.eu*, 29.01.2016; PINO, *L'insostenibile leggerezza della legalità penale*, in *Criminalia* 2014, 167 ss..

sta ad una richiesta di giustizia delle vittime sia, sempre e comunque, una legge, qualunque essa sia, in qualunque modo venga redatta e formulata.

Tra i possibili e molteplici esempi di tale intricata relazione tra diritto giurisprudenziale e crisi della legalità, uno mi sembra particolarmente emblematico ed è quello relativo alla nota “vicenda” del disastro ambientale, vicenda che coinvolge il diritto giurisprudenziale - ponendo così un vistoso problema di legalità - sotto due diversi profili.

Il primo, più “radicale”, in cui si assiste ad una vera e propria creazione, da parte della giurisprudenza, di una fattispecie autonoma di reato, non prevista, seppure in qualche modo autorizzata dal legislatore del 1930 attraverso la fattispecie aperta (una sorta di analogia legalizzata) dell’art. 434 c.p., e, *a posteriori* ratificata dalla stessa Corte costituzionale (in coerenza con il suo costante atteggiamento...cauto nel giudicare di tassatività); un secondo, meno radicale, ma comunque molto incisivo, di definizione di contenuti e di significati, reso necessario da una normativa, oggi esistente, ma certamente estremamente carente sul piano della tassatività e determinatezza. Mi riferisco alla legge di riforma dei reati ambientali e, nello specifico, alle fattispecie di inquinamento e disastro ambientale<sup>12</sup>.

In effetti, nei confronti della legge in questione - e dei singoli reati con la legge introdotti, ribattezzati argutamente «autentici ecomostri normativi»<sup>13</sup>, sono stati e continuano - dopo anni dalla entrata in vigore - ad essere espressi giudizi tutt’altro che lusinghieri quanto a tassatività e determinatezza: «un nuovo modello di fattispecie indefinite»<sup>14</sup>, legge «sconclusionata, oscura e, in taluni tratti, decisamente orripilante»<sup>15</sup>; e ancora, in riferimento all’art. 452-*quater*: «disposizione malferma e di ardua decifrazione»<sup>16</sup>, o «esempio emblematico di fattispecie criminosa costruita con pessima tecnica legislativa, fatiscente sul piano descrittivo e perciò gravemente in contrasto con il principio di tassatività-determinatezza, emmesimo prodotto dilettesco di un populismo penale

---

<sup>12</sup>Ma, anche per fattispecie di più contenuta complessità, come l’omessa bonifica, il legislatore ha fatto sfoggio di una approssimazione terminologica foriera di inevitabile confusione interpretativa, utilizzando termini solo apparentemente tecnici, ma in realtà privi di qualsiasi riferimento nella disciplina di settore (TORRE, *La legalità decentrata e il ritorno al passato nella riforma degli ecodelitti*, in *Il rapporto problematico tra giurisprudenza e legalità. Un esempio emblematico: il disastro ambientale*, Bologna, 2017 a cura di TORDINI CAGLI, 58.)

<sup>13</sup> GIUNTA, *op. cit.*, 27

<sup>14</sup> Così STORTONI, *Eco delitti, un nuovo modello di fattispecie indefinite?*, in *Il rapporto problematico tra giurisprudenza e legalità*, cit., 133 ss..

<sup>15</sup> PADOVANI, *La legge sugli ecoreati, un impianto inefficace che non aiuta l’ambiente*, in *Guida dir.*, 2015, n. 32, 10 ss.

<sup>16</sup> GARGANI, *Le plurime figure di disastro, modelli e involuzioni*, in, *Il rapporto problematico*, cit., 77.

orientato a lanciare messaggi ai consociati su temi cruciali e di forte allarme sociale piuttosto che a predisporre un sistema efficace e coerente di prevenzione»<sup>17</sup>.

2. *Il giudice-legislatore: il disastro ambientale.* La vicenda del disastro ambientale segue una progressione che mette in evidenza tutti i profili di criticità nel difficile equilibrio tra funzione legislativa e funzione giurisdizionale, tra legislatore e giudice, tra legalità formale e diritto vivente: l'inadeguatezza della legislazione penale e l'immobilismo del legislatore portano il giudice a creare una (o più) fattispecie penali, il disastro ambientale o eco-sanitario; l'operazione viene in qualche modo avallata anche dalla Corte Costituzionale; il fallimento della "giurisprudenza-fonte", alla prova della soddisfazione delle ragioni di giustizia sostanziale, "preme" per un intervento del legislatore che, quindi, affannosamente e frettolosamente, tenta di recepire i contenuti del "diritto giurisprudenziale", (oltreché di soddisfare le indicazioni provenienti dalle fonti sovranazionali), dando vita a più fattispecie legislative. Nel fare questo, tuttavia, si dimentica, «forse colposamente, forse dolosamente o forse in modo preterintenzionale»<sup>18</sup>, della tassatività e della determinatezza; ne risultano fattispecie di massima, bisognose di integrazione e precisazione in sede applicativa; ne risultano fattispecie bisognose di una nuova ed ulteriore, necessaria ed inevitabile, formazione del diritto giurisprudenziale, che consenta la comprensione, ad operatori e consociati, di limiti, presupposti, significati, contenuti delle stesse.

Il giudice interpreta, spiega, chiarisce, consentendo alla legge penale, alla fattispecie penale, di svolgere la sua funzione precipua di messaggio comprensibile.

Emerge chiaramente in questo percorso uno svuotamento contenutistico della legalità, che è tale solo nella forma esteriore ma tradisce le sue implicazioni fondanti: la legge perde il suo contenuto precettivo per assumere solo una valenza simbolica.

Il rapporto tra ruolo del legislatore e ruolo del giudice si inverte: la legge non garantisce più la certezza del diritto, il ruolo di garante della certezza è delegato al giudice.

Così scriveva Patrono, tra i tanti, all'indomani dell'entrata in vigore della ri-

---

<sup>17</sup> CORNACCHIA, *Inquinamento ambientale*, in *Il nuovo diritto penale dell'ambiente* diretto da CORNACCHIA, PISANI, Bologna, 2018, 100.

<sup>18</sup> Così MINICUCCI, *Brevi riflessioni sulle contaminazioni linguistiche nel diritto penale*, in *Criminalia*, 2019, 9.

forma dei reati ambientali : «il compito di determinare la fattispecie criminosa è stato assegnato dal legislatore alla giurisprudenza e, solo in virtù del noto orientamento “conservativo” della Corte Costituzionale sul “diritto vivente”, sarà forse possibile, per quella fattispecie, superare il vaglio di costituzionalità»<sup>19</sup>.

3. *La legge 22 maggio 2015 n. 68.* Con la legge 22 maggio 2015 n. 68 si è disposto, come noto, l’inserimento nel codice penale di un Titolo VI bis dedicato ai delitti contro l’ambiente e si sono introdotte alcune modifiche del d.lgs.152/06 (TUA).

La legge 22 maggio 2015 n. 68 innova senza dubbio rispetto al precedente modello di tutela penale dell’ambiente, introducendo nel codice penale fattispecie delittuose, ad evento naturalistico (di pericolo concreto o di danno). L’intervento arriva, peraltro, dopo decenni di dibattiti e iniziative parlamentari fallite<sup>20</sup>.

Già nel 2008, anche la Corte Costituzionale, nel respingere la questione di illegittimità costituzionale sollevata in relazione all’art. 434 c.p., auspicava tuttavia «che talune delle fattispecie attualmente ricondotte, con soluzioni interpretative non sempre scevre da profili problematici, al paradigma punitivo del disastro innominato - e tra esse, segnatamente, l’ipotesi del cosiddetto disastro ambientale, che viene in discussione nei giudizi *a quibus* - formino oggetto di autonoma considerazione da parte del legislatore

<sup>19</sup> PATRONO, *La tutela penale dell’ambiente: dal diritto penale del rischio al rischio di diritto penale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2017, 601. Ma in senso analogo molti altri; solo in via esemplificativa, MANNA, *La legge sui c.d. eco-reati, riflessioni critiche di carattere introduttivo*, in *Trattato di diritto penale, parte generale e speciale. Riforme 2008-2015*, a cura di CADOPPI, CANESTRARI, MANNA, PAPA, 2015, 971 ss. MELZI D’ERIL, *L’inquinamento ambientale a tre anni dall’entrata in vigore*, in *Dir. pen. cont.-riv. trim.* 2019, 7, 35 ss.; SEVERINO, *Il nuovo diritto penale ambientale. Problemi di teoria del reato e profili sanzionatori*, in *Dir. pen. cont.-Riv. trim.*, 1/2018, 192. VERGINE, *Delitti ambientali: dal 2 aprile 1998 quasi vent’anni trascorsi (forse) inutilmente*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2015, 7, 413 ss..

<sup>20</sup> Sulla riforma, oltre agli autori citati nella nota precedente, si veda, CATENACCI, *L’introduzione dei delitti contro l’ambiente nel codice penale. Una riforma con poche luci e molte ombre.*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 2/2015, 32 ss., MASERA, *I nuovi delitti contro l’ambiente*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 17 dicembre 2015, 4; PALAZZO, *I nuovi reati ambientali. Tra responsabilità degli individui e responsabilità dell’ente*, in *Dir. pen. cont. -Riv. trim.*, 1/2018, 334; PAVICH, *Reati di inquinamento ambientale e disastro ambientale: prime questioni interpretative*, in *Cass. pen.*, 2017, 421; RAMACCI, *Prime osservazioni sull’introduzione dei delitti contro l’ambiente nel codice penale e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015 n. 68*, in *www.lexambiente.it*, 8 giugno 2015, 3; SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli “ecodelitti”: una svolta quasi “epocale” per il diritto penale dell’ambiente*, in *Dir. pen. cont. -Riv. trim.*, 2/2015, 198; TELESCA, *Osservazioni sulla l. n. 68/2015 recante “disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente”: ovvero i chiaroscuri di un’agognata riforma*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 17 luglio 2015, 23.

penale, anche nell'ottica dell'accresciuta attenzione alla tutela ambientale ed a quella dell'integrità fisica e della salute, nella cornice di «più specifiche figure criminose»<sup>21</sup>.

Inoltre, la direttiva CE 99/2008, espressamente, prevedeva un obbligo di tutela penale dell'ambiente attraverso l'introduzione di fattispecie delittuose per i casi più gravi di inquinamento; si legge infatti nel suo preambolo: (art. 5) «attività che danneggiano l'ambiente, le quali generalmente provocano o possono provocare un deterioramento significativo della qualità dell'aria, compresa la stratosfera, del suolo, dell'acqua, della fauna e della flora, compresa la conservazione delle specie» esigono sanzioni penali dotate di maggiore dissuasività.

Ma non c'è alcun dubbio che un impulso determinante alla nuova normativa sia stato dato dall'esito - contrastato e deludente - sotto molteplici aspetti, del caso Eternit.

Già da tempo, d'altro canto, la dottrina lamentava la inadeguatezza dell'art. 434 c.p., (e dell'art. 449 c.p.) c.d. disastro innominato, ad abbracciare le ipotesi di grave inquinamento o, meglio, di disastro ambientale. La norma, invece, fin dagli anni '70 cominciò ad essere utilizzata dalla giurisprudenza nei processi per gravi disastri ambientali (spesso in forma colposa) a partire dal disastro di Seveso, per proseguire con Porto Marghera, fino a Eternit, e poi ancora Ilva; in un primo tempo, il riferimento è a fenomeni di liberazione di gas nocivi ma con danni materiali caratterizzati da istantaneità e gravità, poi, sempre più sistematicamente, a fenomeni di inquinamento progressivo<sup>22</sup>.

Come noto, le principali criticità di questa operazione, ad alta voce segnalate già da tempo dalla dottrina più accorta, riguardavano la riconducibilità del disastro ambientale all'evento "disastro", come inteso e ricavabile dalla disciplina dei reati di comune pericolo mediante violenza, contenuti e previsti dal codice penale.

Il disastro, infatti, secondo una autorevole e condivisibile ricostruzione, deve essere inteso quale elemento normativo a doppio parametro, rappresentato dal macro-evento di danno alle cose, da un lato, e dalla proiezione teleologica, data dal pericolo collettivo, dall'altro. A questa nozione del disastro è im-

<sup>21</sup> C. Cost., sentenza n. 327 del 2008, in *Giur. Cost.* 2008, 3534 con nota di GIUNTA

<sup>22</sup> BRUNELLI, *Il disastro populistico*, in *Criminalia*, 2014, 263; CORBETTA, *Il disastro innominato: una fattispecie liquida in bilico tra vincoli costituzionali ed esigenze repressive*, ivi, 28; GARGANI, *Reati contro l'incolumità pubblica. Reati di comune pericolo mediante violenza*, in *Trattato di diritto penale. Parte speciale*, diretto da GROSSO, PADOVANI, PAGLIARO, Vol. IX, MILANO, 2008, 165; ID., *Il Danno qualificato dal pericolo. Profili dogmatici e politico-criminali dei delitti contro l'incolumità pubblica*, TORINO, 2005, 398.

manente, in quanto caratteristica immanente da sempre alle fattispecie di comune pericolo, l'unità spazio-temporale: le figure selezionate dal legislatore, nel Titolo VI del libro II del codice penale, sono infatti caratterizzate dall'agevole identificazione delle coordinate spazio-temporali.

Non avviene così nel disastro ambientale, evento - per parafrasare le parole della Suprema corte nel processo di Porto Marghera, - non immediatamente percepibile, suscettibile di realizzarsi in un arco di tempo anche molto prolungato: fluido.

Negli ultimi vent'anni si registra la crescente tendenza a "sfruttare" la struttura "aperta" dell'art 434 c.p., al fine di soddisfare pressanti esigenze di accertamento e repressione di offese alla vita, salute collettiva, o all'ambiente, perlopiù derivanti dall'attività industriale.

La figura giurisprudenziale di *disastro ambientale* si traduce, dunque, in una vera e propria lacerazione della legalità: istanze di gestione processuale della prescrizione, esigenze di semplificazione della prova e bisogni di pena, fanno sì che, nel diritto vivente, il *disastro* coincida con l'offesa genericamente e indistintamente arrecata alla vita e alla salute collettiva, a prescindere dalle modalità di realizzazione della stessa descritte dal legislatore<sup>23</sup>.

Il dibattito che ne è nato costituisce, dunque, senz'altro, la causa "immediata" dell'intervento legislativo, accelerato improvvisamente dai malumori diffusi successivi alla pronuncia della Cassazione nel Caso Eternit.

La riforma in materia ambientale era certo necessaria: e molti sono gli aspetti di valore di questa riforma.

È senz'altro da salutare con favore la scelta di inserire le disposizioni incriminatrici in materia di ambiente nel sistema codicistico: il codice penale riacquista infatti, così, centralità fino a porsi, come è stato detto, in termini di «pronuario tendenzialmente esaustivo degli interessi e dei valori meritevoli di tutela». Collocando i reati ambientali nel contesto del codice penale, si favorisce l'inversione di quel processo, fortemente erosivo, di decodificazione che ha contribuito fortemente alla svalutazione del messaggio di valore, o di disvalore, sotteso all'illecito penale.

Collocando gli illeciti in materia di ambiente all'interno del codice penale viene valorizzato anche quel significato simbolico che il codice penale è naturalmente in grado di sprigionare, nella misura in cui valorizza la tutela di beni giuridici di più recente emersione.

Inoltre effetti positivi sul piano general preventivo possono essere indotti dalla

---

<sup>23</sup> Così GARGANI, *Le plurime figure di disastro, modelli e involuzioni*, in *Il rapporto problematico*, cit., 68.

cancellazione di quell'immagine distorta, secondo cui i reati ambientali sarebbero degli illeciti minori, espressione di minor "riprovevolezza".

Senz'altro coerente e condivisibile appare anche la scelta di inserire il nuovo titolo dei reati ambientali accanto ai reati contro la pubblica incolumità, data la stretta contiguità di tali ipotesi di reato e la stretta relazione tra ambiente e persona, di modo che la tutela del primo finisce per riverberarsi sulla seconda.

Tuttavia, a 5 anni ormai dalla sua entrata in vigore, ancora oggi le maggiori criticità evidenziate riguardano il piano della carente tassatività e determinatezza, con conseguente inevitabile delega del ruolo di garante della certezza alla giurisprudenza.

È quindi su questo aspetto che vorrei brevemente ed in via esemplificativa soffermarmi.

*4. Le maggiori questioni interpretative: l'inquinamento ambientale.* Mi riferirò in primo luogo alle fattispecie che possiamo considerare il fulcro della nuova normativa, l'art. 452-*bis*, inquinamento ambientale, e l'art. 452-*quater*, disastro ambientale, con un'attenzione specifica per la prima, la sola su cui abbiamo disponibili pronunce giurisprudenziali, seppure ancora solo in sede cautelare<sup>21</sup>.

Il legislatore introduce fattispecie ad evento a forma libera. Come noto le fattispecie a forma libera sono quelle fattispecie il cui disvalore è incentrato tutto nell'evento, essendo indifferenti le modalità di aggressione al bene giuridico. La tipicità dunque e di conseguenza anche la determinatezza delle fattispecie è esclusivamente lasciata alla descrizione dell'evento del reato che risulta così essenziale per la ricostruzione della condotta stessa.

Sotto questa angolazione, la lettura della novella legislativa manifesta evidentemente la difficoltà del legislatore nel raggiungere un punto di equilibrio tra l'esigenza di una definizione quanto più puntuale delle fattispecie, da un lato, e la necessità di non ricadere in una formulazione casistica, dall'altro.

L'esito che ne possiamo trarre è che in entrambe le fattispecie si descrivono

---

<sup>21</sup> Sull'art. 452-*quater*, a quanto ci è dato sapere, la Cassazione, sempre in fase cautelare, si è pronunciata una volta, (Sez. III, 18 giugno 2018, n. 29901, Nicolazzi e Rocca), in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 11 ottobre 2018, con nota di MAZZANTI. Sull'art. 452-*bis*, cfr. Cass. Sez. III 3 novembre 2016 (Simionelli), n. 46170; Cass. Sez. III, 3 marzo 2017, Sorvillo, in *Mass. Uff.*, n. 10515; Cass. Sez. III, 30 marzo 2017, Rizzo, *ivz*, n. 15865; Cass. Sez. III, 16 novembre 2017, Campione, *ivz*, n. 52436; Cass. Sez. III, 13 dicembre 2017, Andreatta, n. 55510; Cass. Sez. III, 21 giugno 2018, Melillo, n. 28732; Cass. Sez. III, 8 febbraio 2019, n. 6268; Cass. Sez. III, 6 marzo 2020, n. 9080 (tutte in *lexambiente.it*). L'unica pronuncia di merito è G.U.P. Verbania, 21-2-2018, in *Dpei.it*.

eventi di difficile delimitazione, mediante l'uso di espressioni generiche, con portata semantica equivoca, spesso svincolate dai riferimenti specialistici della esistente normativa di settore, con l'inserimento di parametri valutativi tutt'altro che selettivi.

Prima tra le questioni oggetto fin da subito di controversie non ancora sopite, nonostante la pronta presa di posizione della Cassazione sul punto, è la clausola "abusivamente", suscettibile di avere almeno 3 diverse interpretazioni, che spaziano da una, per così dire, iper-selettiva, che limita la rilevanza penale solo alle condotte clandestine, mancanti cioè *ab origine*, di una qualsivoglia autorizzazione, ad una invece, all'opposto, eccessivamente estensiva: il fatto tipico sarebbe reato solo se non imposto o facoltizzato da altra norma dell'ordinamento. Più condivisibile, la posizione di chi, allineandosi alle risultanze giurisprudenziali relative all'art. 260 TUA, include tra le ipotesi rilevanti anche le condotte realizzate in violazione delle prescrizioni contenute in una autorizzazione esistente o comunque in violazione delle disposizioni di legge che ne disciplinano l'esercizio. La clausola delinea così i confini del rischio consentito. Ulteriore sotto distinzione si pone tra chi ritiene debbano rilevare solo le violazioni di disposizioni in materia ambientale e chi, invece, apre anche alle violazioni di normative limitrofe (sicurezza e igiene sul lavoro ad esempio), o addirittura, di principi generali dell'ordinamento, come ad esempio del principio di precauzione<sup>25</sup>.

La Cassazione, allineandosi alla giurisprudenza formatasi sull'art. 260 d.lgs. n. 152 del 2006, disposizione che punisce il traffico illecito di rifiuti compiuto con operazioni commesse «abusivamente», ha attribuito alla parola il generico significato di *contra ius*: l'abusività della condotta consiste cioè, nella violazione di una norma, non necessariamente a tutela dell'ambiente, oppure nella inosservanza di prescrizioni o nell'assenza o nel mancato rispetto di autorizzazioni; nell'essere queste ultime scadute o illegittime; oppure nella totale e palese difformità tra attività e autorizzazione<sup>26</sup>.

Ma questioni interpretative ancora più complesse sono sorte con riferimento

---

<sup>25</sup> In tema, cfr. AMENDOLA, *Il disastro ambientale abusivo non è stato imposto dalla UE ma per introdurre nella nostra legislazione ambientale una restrizione della normale responsabilità penale delle industrie*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 26 giugno 2015; ID., *La prima sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 14.11.2016; BISORI, *Linee interpretative e nodi problematici della abusività della condotta nei nuovi reati ambientali. Prove tecniche di abusivismo giudiziario?* In *Criminalia*, 2015, 315 ss.; RUGA RIVA, *Il nuovo delitto di inquinamento ambientale*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 23 giugno 2015; ID., *Ancora sul concetto di abusivamente nei delitti ambientali: replica a Gianfranco Amendola*, IVI, 6 luglio 2015; TROYER, *I nuovi reati ambientali "abusivi": quando la rinuncia alla legalità penale diviene un illusorio instrumentum regni*, in *Criminalia*, 2015, 330 ss.

<sup>26</sup> Da ultima, Cass., Sez. III, 5 luglio 2019, n. 299433, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)

alla individuazione degli eventi tipici delle due fattispecie delittuose: nell'inquinamento ambientale essi sono descritti con i termini "compromissione o deterioramento" che dovrebbero essere alternativi e dunque con portata differente (data la particella disgiuntiva o); a questo proposito bisogna rilevare come manchi una qualsiasi definizione normativa dettata ai fini del diritto penale sia della "compromissione" sia del "deterioramento".

I primi commentatori hanno cercato "disperatamente" appigli normativi utilizzabili per la concretizzazione dei riferimenti utilizzati nella norma: in effetti i due termini si rinvenivano insieme, anche se in una diversa relazione, nella definizione di danno ambientale data dall'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente), che individua il danno ambientale in «qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che *comprometta* l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, *deteriorandolo* o distruggendolo in tutto o in parte». Emerge chiaramente come il "deterioramento" sia qui inteso come una delle possibili forme di "compromissione" che è dunque utilizzata come espressione di genere.

"L'inquinamento ambientale" è poi definito nell'art. 5 del Codice dell'Ambiente (D. Lgs. 152/2006), come «l'introduzione diretta o indiretta, a seguito di attività umana, di sostanze, vibrazioni, calore o rumore o più in generale di agenti fisici o chimici, nell'aria, nell'acqua o nel suolo, che potrebbero nuocere alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il *deterioramento* dei beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o ad altri suoi legittimi usi».

La Corte di cassazione ha, tuttavia, subito escluso che da altre fonti normative possano provenire indicazioni circa l'area del penalmente rilevante: quando la legge n. 68 del 2015 ha inteso riprendere concetti utilizzati altrove lo ha esplicitato; e nemmeno assume, secondo la Corte, rilievo significativo la rubrica dell'articolo, intitolata "Inquinamento ambientale".<sup>27</sup>

Ci viene da riflettere sulla opportunità e correttezza di questa separazione radicale: il linguaggio giuridico ha spesso una componente tecnicistica, componente che si accresce man mano che ci si approssima al diritto penale economico, a causa delle influenze che provengono dal ramo extrapenale oggetto della tutela; la complessità che inevitabilmente si accompagna all'uso della componente tecnica, complessità legata alla lontananza rispetto al linguaggio comune, è tuttavia controbilanciata dai vantaggi tipici della stessa, e cioè dalla

<sup>27</sup> Cass. pen., Sez. III, 3 novembre 2016, n. 46170, cit.; Cass. pen., Sez. III, 20 aprile 2017, n. 18934, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it); da ultimo, Cass. Sez. III, 8 febbraio 2019, n. 6268, cit.

“precisione” e dalla “economia”. I tecnicismi, infatti, sono generalmente caratterizzati da «monoreferenzialità» che, in linea di massima è garanzia di un significato specifico, univoco, che deriva da un “processo di definizione convenzionale” facilmente decifrabile<sup>28</sup>.

Questa presa di posizione ha inevitabilmente amplificato la elasticità dei confini della tipicità della fattispecie, a forma libera, di cui all’articolo 452-*bis*. La condotta tipica del reato di inquinamento ambientale è stata così individuata, oltre che nello sversamento di reflui da depuratori in pessimo stato di conservazione<sup>29</sup>, anche in una attività di dragaggio effettuata senza rispettare le prescrizioni progettuali con conseguente notevole intorbidimento e accertata contaminazione delle acque<sup>30</sup>; nella pesca abusiva di tonnellate di oloturie<sup>31</sup>; nella coltivazione abusiva di una cava che aveva determinato una frana che aveva travolto gli edifici di alcune attività commerciali compromettendo la sicurezza di altri immobili<sup>32</sup>.

Talvolta, in effetti, niente di più lontano dal significato comune di inquinamento<sup>33</sup>, ma anche dal significato giuridico che emerge dalla definizione di cui al Codice dell’ambiente sopra riportata.

Ancora: il termine deterioramento è presente in altre fattispecie penali, ad esempio nel danneggiamento, e questo consente di fare riferimento alla interpretazione consolidata sul punto, e che sembra implicare un evento di danno; deteriorare significherebbe infatti rendere inservibile all’uso. È proprio con riferimento al “diritto vivente” esistente in tema di danneggiamento (art. 635 c.p.) che recentissimamente la Corte di cassazione ha ritenuto manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell’art. 452-*bis* rispetto all’art. 25 secondo comma Cost. Così infatti si legge in motivazione: «le espressioni impiegate dal legislatore appaiono sufficientemente univoche nella descrizione del fatto vietato, che, essendo modellato come reato di evento a forma libera, contempla le condotte di “compromissione” e di “deterioramento” - sostanzialmente analoghe, ed in parte addirittura identiche (ci si

<sup>28</sup> DE MAGLIE, *La lingua del diritto*, in *Criminalia*, 2019, 10

<sup>29</sup> Cass. Sez. III, 30 marzo 2017, Rizzo, n. 15865, cit.

<sup>30</sup> Cass. pen., Sez. III, 3 novembre 2016, n. 46170, cit.

<sup>31</sup> Cass. Sez. III, 20 aprile 2017, n. 18934, in *www.lexambiente.it*

<sup>32</sup> Cass. Sez. III del 8 febbraio 2019, n. 6268, cit.

<sup>33</sup> *Treccani*: contaminazione di un qualsiasi ambiente o mezzo, naturale o artificiale (acqua, alimenti, colture, ecc.), a opera di batteri o altri agenti (prodotti di rifiuto di stabilimenti industriali, ecc.)

*Garzanti linguistica*: degrado dell’ambiente causato dall’attività umana con l’introduzione di sostanze (microrganismi, rifiuti ecc.) e con le loro conseguenze (p.e. eutrofizzazione), o con la produzione di effetti (rumore, vibrazioni, radiazioni ecc.), che alterano l’equilibrio tra l’ambiente e le specie viventi, umanità compresa

riferisce al deterioramento), a quelle tradizionalmente descritte con riguardo al delitto di danneggiamento di cui all'art. 635 cod. pen. - ed in relazione alle quali la giurisprudenza di questa Corte ha fornito un'interpretazione uniforme e costante»<sup>34</sup>.

Non può che suscitare perplessità il fatto che si consideri dirimente ai fini della valutazione sulla determinatezza del testo legislativo l'esistenza di giurisprudenza consolidata su di una fattispecie (*rectius* sull'evento deterioramento), certamente eterogenea quanto a scopo di tutela - anche se in passato utilizzata anche per regolamentare il danneggiamento ambientale - a fronte di una chiusura radicale rispetto a riferimenti contenuti in disposizioni, certo extrapenali, ma pur sempre omogenee *ratione materiae*. Resta comunque aperta la questione interpretativa del significato del termine "compromissione": anche volendo rifarsi al significato proprio del linguaggio "comune" non si riescono ad individuare parametri certi; taluno in effetti mette l'accento sul carattere di definitività e di irreversibilità che il termine compromissione sembra evocare (una situazione è compromessa quando è irreparabilmente danneggiata). Intesa in tal senso, però, andrebbe a sovrapporsi con gli eventi tipici del più grave delitto di disastro ambientale, dove l'irreversibilità è elemento centrale, anzi uno degli elementi discretivi fondamentali tra le due ipotesi. Altri invece, si ricollegano all'altro significato del verbo compromettere, che significa esporre ad un rischio, ad un pericolo: seguendo questa linea interpretativa, il deterioramento implicherebbe un evento di danno, la compromissione un evento di pericolo<sup>35</sup>.

Il linguaggio giuridico, d'altro canto, non è un registro comunicativo comune: la lingua giuridica, infatti, è assai spesso in tensione con l'uso "volgare" delle parole, è un linguaggio fatto di gergalità, proprio del "mestiere" del giurista, e, se è innegabile che i termini specialistici si innestano sul linguaggio comune, essi possono talvolta rivestire un significato completamente diverso da quello ordinario delle parole<sup>36</sup>.

Il diritto giurisprudenziale sembra, in ogni caso, sul punto, si sia già solida-

<sup>34</sup> Cass. Sez. III, 23 marzo 2020 n. 10469, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)

<sup>35</sup> Cass. Sez. III, 9 novembre 2016, n. 46904, *Dir. & Giust.*, 2016, 79, 8 con nota di LAROTONDA. Questa linea è esplicita nel ricorso del PM avverso il provvedimento del Tribunale che rigettava la richiesta di sequestro.

<sup>36</sup> Sulla relazione tra linguaggio giuridico e linguaggio corrente, ai fini dell'interpretazione, MANNOZZI, *Le parole del diritto penale: un percorso ricostruttivo tra linguaggio per immagini e lingua giuridica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2011, 1466 ss.; più di recente, altresì, DE MAGLIE, *La lingua del diritto*, cit. 10 ss.; MINICUCCI, *Brevi riflessioni*, cit., 7 ss.; TRACUZZI, *Brevi note sul linguaggio nel diritto penale tra suggestioni letterarie e soluzioni di teoria generale*, in [www.lalegislazionepenale.eu](http://www.lalegislazionepenale.eu).

mente formato, nonostante le uniche pronunce disponibili siano ancora a livello cautelare:

La sezione III della Cassazione, infatti, si è da subito allineata alla prima pronuncia in materia, sorta di interpretazione autentica di una lettera difficilmente accessibile, sia per coloro che dispongono del “solo” linguaggio comune, sia per chi ha i mezzi per spingersi oltre e orientarsi nei tecnicismi del linguaggio scientifico.

Così Cass. Sez. III n. 46170 del 3 novembre 2016: «L'indicazione dei due termini con la congiunzione disgiuntiva “o” svolge una funzione di collegamento tra i due termini - autonomamente considerati dal legislatore, in alternativa tra loro - che indicano fenomeni sostanzialmente equivalenti negli effetti, in quanto si risolvono entrambi in una alterazione, ossia in una modifica dell'originaria consistenza della matrice ambientale o dell'ecosistema caratterizzata, nel caso della “compromissione”, in una condizione di rischio o pericolo che potrebbe definirsi di “squilibrio funzionale”, perché incidente sui normali processi naturali correlati alla specificità della matrice ambientale o dell'ecosistema ed, in quello del deterioramento, come “squilibrio strutturale”, caratterizzato da un decadimento di stato o di qualità di questi ultimi»<sup>37</sup>.

Anche le obiezioni sollevate dai commentatori alla carente precisione e tassatività dei numerosissimi parametri valutativi utilizzati nella descrizione dei già equivoci eventi tipici, che, per quanto riguarda la fattispecie inquinamento, devono essere “significativi e misurabili”, sono state rapidamente liquidate, come eccessi di rigorismo: il formante giurisprudenziale “traduce” infatti, sostituendo sinonimi, peraltro, ugualmente valutativi: il requisito della significatività diviene “incisività e rilevanza”; è «misurabile» ciò che è “quantitativamente apprezzabile” o, comunque, “oggettivamente rilevabile”<sup>38</sup>.

*5. Considerazioni conclusive: la indeterminatezza dilagante del disastro.* Le criticità sul piano della descrizione del fatto tipico si accrescono in maniera esponenziale con riferimento al delitto di disastro ambientale, di cui all'art. 452-*quater* c.p.. Prescindendo in questa sede dalla questione dell'oscura portata della infelice clausola di riserva inserita ad apertura della nuova fattispecie (fuori da casi previsti dall'art. 434 c.p.), si moltiplicano infatti gli elementi va-

<sup>37</sup> Sulla pronuncia, AMENDOLA, *La prima sentenza*, cit.; BATTARINO, *Detto in modo chiaro: l'inquinamento esiste*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 8.11.2016; RICCARDI, *L'inquinamento ambientale, quando il delict di precisione “compromette” il fatto tipico*, in *Dir. pen. cont.- riv. trim.*, 2017, 3, 101 ss.; RUGA RIVA, *Il delitto di inquinamento ambientale al vaglio della Cassazione: soluzioni e spunti di riflessione*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 22 novembre 2016.

<sup>38</sup> Per tutte, Cass. Sez. III n. 10469 del 23 marzo 2020

lutativi e si amplifica l'indeterminatezza degli eventi.

Il disastro consiste, così, in una alterazione dell'equilibrio di un ecosistema che si ponga come "irreversibile" o - in alternativa - la cui eliminazione sia "particolarmente onerosa" o comunque realizzabile solo "con provvedimenti eccezionali"<sup>39</sup>; ma ancora più evidente è il vulnus alla tassatività e determinatezza, in senso "sostanziale": impossibile la verificabilità empirica del fatto; "diabolica" la possibilità di accertarlo in sede processuale. In una situazione di tal fatta la norma, secondo il noto insegnamento della Consulta in tema di Plagio (n. 96/1981), è evidentemente incostituzionale<sup>40</sup>.

Invece di prendere le distanze dalla estrema ed infruttuosa operazione con cui la giurisprudenza ha progressivamente creato la fattispecie del disastro ambientale, il legislatore del 2015 ne ha bulimicamente fagocitato tutti gli elementi, riversando nella nuova fattispecie tutte le criticità, senza, peraltro dare soluzione alle questioni che ne avevano decretato il fallimento nel caso Eternit.

Il significato così ampio e generico, attribuito in via normativa al termine disastro, rischia di fargli perdere la portata selettiva, desumibile dalle fattispecie tipiche di pericolo comune. Viene meno la pregnanza semantica del riferimento, a favore di un significato sempre più affine al senso comune<sup>41</sup>. Il deficit di determinatezza, formale e sostanziale, porta con sé due possibili effetti alternativi, entrambi deplorabili: il rischio di una applicazione indiscriminata alle più eterogenee situazioni di offesa eco-sanitarie, da un lato, la disapplicazione radicale, dall'altro.

Per concludere queste brevi considerazioni, possiamo senz'altro ritenere che la riforma dei reati ambientali fosse una riforma necessaria, ma, e cito ancora una volta Padovani, «certamente non in materia di legalità si può sostenere che il fine giustifica i mezzi; quando invece sono i mezzi e solo i mezzi che qualificano il fine»<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Aggettivi valutativi e riferimenti indefiniti si ritrovano anche nel comma più problematico dell'articolo, il comma terzo che descrive il disastro ambientale come "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".

<sup>40</sup> MANNA, *Considerazioni introduttive*, cit., 978.

<sup>41</sup> Vedi sul punto le osservazioni di GARGANI, *Le plurime figure di disastro*, cit., 78.

<sup>42</sup> PADOVANI, *Ius non scriptum*, cit. 58.

