

Mariangela Telesca

LA TUTELA PENALE DELL'AMBIENTE

I profili problematici della Legge n. 68/2015

Seconda edizione aggiornata e ampliata

Prefazione di Luca Ramacci



G. Giappichelli Editore

Prefazione

di *Luca Ramacci**

Ho accolto con piacere l'invito a redigere la prefazione di questo volume perché offre un interessante sguardo d'insieme sui c.d. eco-delitti senz'altro critico, ma oggettivo.

In più occasioni, infatti, la dottrina ha accolto con estrema diffidenza l'introduzione di questi reati nel codice penale, ma, come mi è già capitato di osservare altre volte, un tale livore di fatto conferma la sostanziale efficacia di disposizioni che, in ogni caso, colmano un vuoto precedentemente avvertito da più parti.

Alcune voci critiche, peraltro, denotano una scarsa dimestichezza con il complesso apparato normativo che regola il cosiddetto "diritto ambientale" (il cui ambito di applicazione è pure soggetto ad ampliamenti e restrizioni, secondo i diversi punti di vista), quasi che la collocazione di questi nuovi delitti nel codice penale costituisca il viatico per discettarne senza tenere conto del contesto entro il quale le condotte sanzionate vengono poste in essere e, spesso, limitando l'attenzione ai soli delitti di inquinamento ambientale e disastro ambientale.

Senza dubbio la l. n. 68/2015, che ha introdotto questi delitti nel codice penale, contiene molti errori ed è caratterizzata da un testo non chiaro e lineare, ma certe carenze pare siano dovute, secondo quanto si è appreso nei dibattiti immediatamente successivi alla sua promulgazione, al fatto che queste disposizioni sarebbero il risultato della fusione tra due diversi progetti di legge ed una serie di osservazioni predisposte dal Ministero dell'ambiente e poi trasfuse in un emendamento e siano state approvate, nonostante le evidenti lacune, sotto la pressione delle associazioni ambientaliste che da

* Consigliere presso la Terza Sezione Penale della Corte Suprema di Cassazione. Co-Direttore scientifico di *Lexambiente - Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Ambiente*.

decenni combattevano per l'introduzione dei delitti nel codice penale e per timore che un nuovo esame da parte dell'altro ramo del parlamento potesse impedirne definitivamente l'approvazione, come auspicato da una parte del mondo dell'industria.

Uno scenario, questo, del tutto consueto, che porta a ritenere che nulla di più ci si sarebbe potuto aspettare da un legislatore che, ormai da oltre cinquanta anni, ha dato ampia dimostrazione di una scarsa sensibilità ambientale, al di là delle vuote proclamazioni di intenti, anticipando ampiamente il sistema, ormai noto, delle leggi "*ad personam*" agevolando impunemente determinati settori produttivi con disposizioni appositamente emanate anche per risolvere singole vicende o per contrastare interpretazioni giurisprudenziali non gradite, giungendo anche ad aggirare ripetutamente le direttive comunitarie.

Il quadro, inoltre, è completato dalla sostanziale garanzia di impunità assicurata dalla prescrizione che travolge i reati ambientali aventi natura contravvenzionale (cui deve aggiungersi l'applicazione disinvolta dell'art. 131-*bis* c.p.), la inutilità delle sanzioni amministrative che, come osservato in dottrina, quasi mai vengono effettivamente pagate.

Si tratta di cose dette e ridette che meritano, però, di essere ribadite in ogni occasione, richiamando anche l'attenzione sugli enormi interessi economici che ruotano intorno al diritto ambientale.

In questo scenario ha fatto dunque irruzione, forse inaspettatamente, considerati i precedenti tentativi infruttuosi, la l. n. 68/2015 che colma, seppure con tutte le sue imperfezioni, un vuoto normativo non indifferente, dal momento che i soli "delitti ambientali" fino a quel momento esistenti erano quello di "attività organizzate finalizzate al traffico illecito di rifiuti" (attuale art. 452-*quaterdecies* c.p.) e quello di cui all'art. 181, co. 1-*bis* del d.lgs. n. 42/2004 (il cui ambito di operatività è stato poi fortemente ridimensionato dalla Corte costituzionale) cui si sono poi aggiunti i delitti introdotti dalla disciplina emergenziale in tema di rifiuti e la "combustione illecita di rifiuti" di cui all'art. 256-*bis* d.lgs. n. 152/2006.

Le nuove disposizioni, peraltro, oltre a prevedere singole fattispecie di reato prima inesistenti, offrono la possibilità di utilizzare tecniche investigative più efficaci, hanno ampliato le possibilità di confisca ed introdotto il sistema di estinzione delle contravvenzioni ambientali mutuandolo dalla disciplina sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Considerando le caotiche modalità con le quali le varie disposizioni che regolano il diritto ambientale sono state emanate, che rendono sempre valida

ed attuale la definizione, coniata in dottrina, di “inquinamento da leggi”, è evidente come non vi sia mai stato, nelle intenzioni del legislatore nazionale, un complessivo disegno finalizzato alla creazione di un vero e proprio sistema di norme tra loro coordinate, altri essendo i suoi intenti e che solo le disposizioni comunitarie hanno consentito di contenere gli effetti di tale situazione.

Ciò nonostante, la l. n. 68/2015 trova una sua collocazione in un complesso di disposizioni che, in un diverso contesto, risulterebbe completo ed efficace e che, invece, occorre accettare per quello che è, sopperendo alle carenze del legislatore mediante le indicazioni della giurisprudenza e le osservazioni della migliore dottrina.

La lucida analisi della l. n. 68/2015 contenuta in questo volume propone dunque al lettore numerosi spunti di riflessione offrendo, nel contempo, un contributo interpretativo di notevole spessore nell’ampio dibattito tuttora in corso e continuamente alimentato dalle prime concrete applicazioni dei delitti ora contenuti nel Titolo VI-*bis* del codice penale.

Roma, 19 aprile 2021

Premessa

La riforma del diritto penale dell'ambiente, di cui alla l. n. 68/2015, ha finito per porsi come l'ennesima occasione sprecata, in linea con un percorso di promesse mancate che hanno contrassegnato, da sempre, l'azione legislativa a salvaguardia dell'ambiente. Ben altre erano le attese in seguito alle sollecitazioni provenienti dalla dottrina specialistica, dagli operatori di diritto impegnati sul campo e da vasti settori della collettività. Nonostante le pressioni espresse in sede sovranazionale (direttiva n. 2008/99/CE) per una «risposta adeguata» (3° considerando), al fine di pervenire ad una protezione efficace dell'ambiente – quale obiettivo primario della direttiva, non a caso, richiamato in più *consideranda* (5°, 8°, 12° e 14°) e nell'art. 1 – occorre confrontarsi con un ordito normativo disorganico, privo di razionalità e carente di effettività.

Un intervento, dunque, (i cui presupposti vengono analizzati nel primo capitolo) che non opera l'auspicata 'rottura' con il 'vecchio' sistema connotato da esasperate forme di anticipazioni della tutela penale, attraverso fattispecie di pericolo presunto per fatti prodromici o strumentali all'ambiente, e che privilegia l'uso della norma penale in funzione meramente sanzionatoria per l'inosservanza di precetti amministrativi.

Dopo lustri di attesa si aspirava ad un provvedimento di più ampio respiro in grado di ridisegnare l'apparato sanzionatorio a tutela delle matrici ambientali, che si caratterizzasse per l'incisività della risposta.

Il provvedimento non è privo di aspetti positivi [la codificazione delle figure delittuose; le disposizioni premiali in tema di ravvedimento operoso (art. 452-*decies* c.p.); il ripristino dello stato dei luoghi (art. 452-*duodecies* c.p.); l'omessa bonifica (art. 452-*terdecies* c.p.)] – alla cui disamina è dedicato il secondo capitolo –; le 'ombre', però, sono di una tale intensità da oscurare completamente le 'poche luci'.

Invero, le figure-cardine (l'inquinamento ambientale previsto dall'art.

452-bis c.p. e il disastro ambientale delineato nell'art. 452-*quater* c.p.) – alle quali è dedicato il capitolo terzo – forniscono l'esatta misura dei limiti della riforma prontamente censurati dalla dottrina, a più riprese, spesso anche con toni fermi.

L'utilizzo di tautologie («una compromissione o un deterioramento») e di locuzioni ellittiche («significativi e misurabili»), prive di reali possibilità applicative in assenza di termini relazionali, rendono la fattispecie dell'inquinamento ambientale difficilmente configurabile senza l'intervento della giurisprudenza che in sede di attuazione determinerà – di volta in volta – la reale portata della norma.

La nomofilachia dovrà farsi carico, altresì, ricorrendo alla 'grammatica generativa', di una riedizione delle disposizioni in tema di disastro ambientale, la cui compilazione, eccentrica rispetto alle sollecitazioni della Corte costituzionale (sent. n. 327/2008), ha lasciato sul terreno questioni tanto risalenti quanto conflittuali in rapporto all'art. 434 c.p. Anzi, la clausola di riserva («Fuori dai casi previsti dall'articolo 434»), posta in apertura della figura criminosa del disastro ambientale, rischia di determinare conclusioni paradossali dando preferenza alla fattispecie del disastro innominato.

La previsione di macro-eventi, quale conseguenza della individuazione deficitaria del bene giuridico, rende il 'tipo criminoso' inapplicabile anche a fronte di fantasiose (ma ingiustificate) forzature delle disposizioni di cui agli artt. 40 e 41 c.p.; sul punto, il legislatore non pare abbia dato la giusta importanza alla lezione feurbachiana secondo cui non può sottoporsi a pena ciò che in concreto non può essere completamente provato nel processo.

Non minori problemi solleva l'analisi delle figure delittuose minori – esaminate nel quarto capitolo – ove vengono in risalto, ad esempio, la controversa natura giuridica dell'art. 452-*ter* c.p. e la complicata individuazione dell'ambito di operatività tra l'art. 452-*sexies* e l'art. 452-*quaterdecies* c.p.

Ancora una volta, al 'diritto vivente' spetterà il compito di fissare la reale portata della norma, con ovvi riverberi sul corretto funzionamento del sistema penale complessivamente considerato.

Il legislatore si è mosso in un'ottica di 'mediazione', cercando di conciliare impostazioni irriducibili tra il precedente sistema delle contravvenzioni prodromiche e il nuovo impostato su figure delittuose. Ad uno sguardo d'insieme è facile cogliere, tra le prerogative salienti della riforma, la volontà di assecondare, *more solito*, semplicistiche istanze populistiche di rigorismo repressivo; il regime sanzionatorio, per alcuni aspetti irragionevole se rapportato a quello previsto a salvaguardia di altri beni giuridici di non minore si-

gnificatività, viene ulteriormente appesantito dal sistema delle circostanze aggravanti; nella stessa ottica rigorista si iscrive l'asistematica scelta del raddoppio dei termini prescrizionali (a cui è riservato il quinto capitolo).

La costruzione del diritto penale dell'ambiente come sotto-sistema normativo, che aleggia sull'intera riforma, riceve un sicuro riscontro dal carente meccanismo di estinzione delle contravvenzioni (tracciato nel sesto capitolo) che non hanno cagionato danno o pericolo alle risorse ambientali.

Una preliminare presa d'atto delle insufficienze della legge a garantire una effettiva tutela dell'ambiente impone di individuare delle coordinate lungo le quali ipotizzare una razionale risposta contro i comportamenti inquinamentali (capitolo settimo). Attraverso la valorizzazione delle cogenti indicazioni costituzionali viene delineata una soluzione che, nel rispetto delle opzioni di frammentarietà, offensività, legalità, proporzione sanzionatoria, (ri)disegna l'apparato delle incriminazioni nell'ambito di una risposta multiagenziale. Il ricorso a strategie diversificate, in grado di valorizzare i differenti strumenti, si caratterizza per una più incisiva capacità di contrastare i comportamenti vietati. L'illecito amministrativo, da un lato, così come i 'meccanismi risarcitori di diritto civile', dall'altro, possono, sebbene in presenza di determinate condizioni, apportare contributi non secondari alla tutela dell'ambiente. Al diritto penale viene riservato il compito di sanzionare fatti rilevanti sul piano dell'offesa, che arrecano un danno o pongono concretamente in pericolo il bene-ambiente, dopo averlo destrutturato nelle singole componenti più 'facilmente' sussumibili all'interno di fattispecie incriminatrici, da redigersi prendendo a modello di riferimento la figura del danneggiamento.

Capitolo I

Gli antecedenti della l. n. 68/2015

SOMMARIO: 1.1. Considerazioni introduttive. – 1.2. La direttiva 2008/99/CE. – 1.3. Le difficoltà di attuazione. – 1.4. Il parziale recepimento della direttiva: la legge comunitaria n. 96/2010. – 1.5. Il d.lgs. n. 121/2011 (cenni).

1.1. Considerazioni introduttive

La riforma in materia di ambiente di cui alla l. n. 68/2015, lungamente attesa, è stata sottoposta a severe censure, che hanno interessato il profilo dommatico e politico-criminale. In particolare, molteplici riserve sono state avanzate in ordine al mancato rispetto degli assiomi costituzionali espressivi della legalità penale e alla carenza di effettività della risposta statale contro i gravi fatti di inquinamento.

La l. n. 68/2015, a ben vedere, s’inserisce nell’ambito di un percorso di promesse mancate che hanno contrassegnato, da sempre, la normazione a salvaguardia dell’ambiente¹. L’azione del legislatore, sotto altri aspetti, ha evidenziato molteplici carenze e contraddizioni rilevanti; si tratta di un intervento spesso intempestivo², «improvvidamente prolifico, per non dire in-

¹Evidenzia gli «anni di attesa» e i tentativi «arenatisi tutti sugli scogli dell’oramai cronica instabilità politica italiana» M. CATENACCI, *L’introduzione dei delitti contro l’ambiente nel codice penale. Una riforma con poche luci e molte ombre*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2015, 2, p. 32; richiama «un percorso lungo ventuno anni» L. RAMACCI, *Il “nuovo” disastro ambientale*, (10 novembre 2017), in <http://lexambiente.it>.

²Non è privo di rilievo il fatto che la legislazione in materia di ambiente sia stata emanata in ritardo rispetto alle varie prese di posizione degli organismi sovranazionali o, addirittura, solo in seguito a sentenze di condanna dell’Italia da parte della Corte di giustizia della Comunità europea; cfr., nell’ambito di una lunga serie di procedure di infrazione, le decisio-

continente»³ tanto da concretare una sorta di «inquinamento da norme»⁴, sbilanciato in favore degli interessi della produzione⁵, disorganico e poco rispettoso delle direttive ordinamentali. Nello stesso contesto possono essere riportate le risalenti torsioni a cui sono stati assoggettati i principi di legalità, necessaria offensività, funzione della pena; tutto ciò in nome di esigenze, in verità solo presunte, di maggiore tutela dell'ambiente.

Si tratta di limiti a cui non sfugge la tanto attesa riforma dei reati 'ambientali', che ha finito per deludere le aspettative, nonostante i buoni propositi rinvenibili in alcune scelte.

L'auspicata 'rottura' con il 'vecchio' sistema si è rivelata del tutto illusoria; con il risultato di confrontarsi con un ordito normativo disorganico, privo di razionalità e carente di effettività. Paradossalmente ai vecchi problemi se ne sono aggiunti dei nuovi con il rischio di vanificare, come si accennava, gli aspetti positivi che la legge di riforma pure annovera.

Valgono anche per l'operato dell'odierno legislatore le censure evidenziate in passato in ordine alla emanazione di provvedimenti poco ponderati, di difficile applicazione e carenti in relazione alla tecnica di normazione⁶.

ni del 12 dicembre 1996, causa C-302/95 e del 25 febbraio 1999, causa C-195/97; e, più recentemente, l'Italia per non aver dato esecuzione alla sentenza della Corte di Giustizia Ue 26 aprile 2007, causa C-135/05, che la condannava per mancato recepimento della direttiva UE sulle discariche, si è vista infliggere una *maxi* sanzione forfetariamente quantizzata in quaranta milioni di euro (sent. Corte di Giustizia Ue 2 dicembre 2014, causa C-196/13, in <http://www.reteambiente.it>). In dottrina cfr. le considerazioni svolte in precedenza da P. DELL'ANNO, *La tutela delle acque dall'inquinamento. Commento a d. lgs. 11 maggio 1999, n. 152*, Rimini, 2000, p. 9 ss.

³ L'efficace espressione è di R. BAJNO, *Problemi attuali del diritto penale ambientale*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1988, p. 448.

⁴ Cfr. D. AMIRANTE, *Premessa a Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, a cura dello stesso Autore, Milano, 2000, p. 9; nello stesso senso rimarca l'«inquinamento normativo» cfr. G. AMENDOLA, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: introdotto il primo delitto contro l'ambiente. Il Commento, in Dir. pen. proc.*, 2001, 6, p. 708.

⁵ Recentemente rileva come il sintagma 'sviluppo sostenibile' e la locuzione 'protezione bilanciata dell'ambiente' siano espressioni riassuntive dei vari strumenti finalizzati a trovare un punto di equilibrio tra le esigenze della produzione e quelle dell'ambiente, P. FIMIANI, *L'ambiente tra diritto, economia e giurisdizione*, in *Itinerari di diritto penale dell'economia*, a cura di R. BORSARI, Padova, 2018, p. 129. In precedenza, sottolineava l'evoluzione della normativa in tema di ambiente sviluppatasi in una sorta di indifferenza generale, da parte di un legislatore sensibile alle sole esigenze dell'industria, riottoso nell'adeguarsi alle disposizioni comunitarie, L. RAMACCI, *Il "nuovo" disastro ambientale*, cit.

⁶ Il legislatore appare sempre meno incline ad accettare qualunque sollecitazione funzio-

La l. n. 68/2015 perpetua la svalutazione dei principi costituzionali in linea con una tendenza che ha radici lontane; invero, sin dagli anni '70 (da quando è stata emanata la prima normativa a tutela dell'ambiente) la qualità delle leggi ambientali è costantemente peggiorata⁷.

Veniva, in tal modo, affrescandosi un quadro normativo del tutto insoddisfacente.

Nello specifico, si verificavano violazioni del principio di riserva di legge in materia penale⁸ in seguito all'uso (*rectius* l'abuso) di norme penali in bianco organizzate intorno al modello ingiunzionale, ancorato alla presenza o meno dell'atto amministrativo.

La discutibile strutturazione delle disposizioni di contrasto agli inquinamenti aveva in precedenza originato fattispecie generiche e incomprensibili, con evidente svuotamento del principio di tassatività-determinatezza dell'illecito penale.

Ulteriori problemi connessi «alla pessima qualità della 'scrittura'» venivano segnalati con riferimento alle «delicatissime questioni di continuità o discontinuità tra incriminazioni»⁹, in seguito al continuo ricorso al decreto legge¹⁰.

nale a migliorare il processo di produzione legislativa; sul tema, per un'esaustiva riflessione, cfr. gli approfondimenti svolti in passato, ma ancora attuali, da F.C. PALAZZO, *Scienza penale e produzione legislativa: paradossi e contraddizioni di un rapporto problematico*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, p. 694 ss.

⁷In tali termini, G. AMENDOLA, *Normativa ambientale ed ecoreati. Quanta ipocrisia e demagogia*, (13 marzo 2017) in *Quest. giust.*, consultabile su <https://www.questionegiustizia.it>.

⁸Sulle tensioni con il principio di riserva di legge, cfr. G. DE SANTIS, *Diritto penale dell'ambiente. Un'ipotesi sistematica*, Milano, 2012, *passim*.

⁹Cfr. A.L. VERGINE, *Continuità del tipo di illecito o discontinuità tra il reato di cui all'art. 51 bis comma 1, D.Lgs. n. 22/1997 e quello di cui all'art. 157, comma 1, D.Lgs. n. 152/2006?*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2007, p. 870 ss.

¹⁰Il senso di improvvisazione si ricava, inoltre, dalla consueta reiterazione di decreti-legge: paradigmatiche sono le continue 'repliche' in materia di rifiuti solidi, prima della promulgazione del d.lgs. n. 22/1997; sul punto cfr. L. RAMACCI, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale e le altre disposizioni della legge 22 maggio 2015 n. 68*, (8 giugno 2015), in <http://www.lexambiente.com>, p. 14, che richiama i «famosi 18 decreti-legge in soli tre anni quando vigeva il d.P.R. 915/82». In proposito, la Corte costituzionale (sent. n. 360 del 24 ottobre 1996, in <http://www.giurcost.org>) ha affermato che il decreto-legge iterato o reiterato, per il fatto di riprodurre il contenuto di un precedente provvedimento non convertito, senza introdurre variazioni sostanziali, lede la previsione costituzionale sotto più profili. In primo luogo, perché altera la natura provvisoria della decretazione d'urgenza procrastinando, di fatto, il termine invalicabile previsto dalla Costi-

La tutela dell'ambiente si attestava su forme di anticipazione dell'intervento penale mediante un duplice meccanismo: da un lato ricorrendo al modello contravvenzionale¹¹ chiamato a reprimere comportamenti strumentali o formali privi di dannosità sociale e, dall'altro, utilizzando fattispecie di pericolo presunto. Nel primo caso come nel secondo si verificava una svalutazione del tutto inutile della concezione realistica del reato, poiché il 'sacrificio' del principio di offensività non otteneva riscontri positivi in sede di applicazione.

Altra peculiarità della legislazione antinquinamento era data dal carattere meramente sanzionatorio dell'intervento penale¹²; un aspetto che si rinviene

tuzione per la conversione in legge. Poi, perché toglie valore al carattere 'straordinario' dei requisiti della necessità e dell'urgenza dal momento che la reiterazione viene a stabilizzare e a prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto. E, infine, perché attenua la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito. Sulla classificazione dei rifiuti cfr., ancora, L. RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Padova, 2009, p. 290 ss.; sulla nozione di rifiuto cfr. V. PAONE, *La tutela dell'ambiente e l'inquinamento da rifiuti. Dal D.p.r. 915/1982 al D.lgs. 4/2008*, Milano, 2008, p. 78 ss.; sulla definizione di rifiuto, fra i tanti, cfr. G. COCCO, *Il rifiuto come categoria valoriale*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 3-4, p. 295 ss.; sulle differenze con le materie prime secondarie cfr. P. GIAMPIETRO, *Dal rifiuto alla "materia prima secondaria" nell'art. 6, della direttiva 2008/98/CE*, in <http://www.ambientediritto.it>; S. MARASCIALLI, *La materia prima secondaria e la trasformazione del rifiuto: da problema a risorsa*, in *Dir. giur. ag. al. amb.*, 2014, 7-8, p. 738 ss. Le 'difficoltà' dell'inquadramento della nozione di rifiuto rientrano nel più generale ambito dei rapporti tra legislazione comunitaria e normativa di recepimento su cui v. A. MONTAGNA, *Il ruolo della Corte di Cassazione nella disciplina dei reati ambientali tra diritto nazionale e diritto dell'Unione*, in AA.VV., *I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea*, a cura di B. ROMANO, Padova, 2013, p. 68 ss.; F. GIUNTA, *La nozione penalistica di rifiuto al cospetto della giurisprudenza CE*, in *Dir. pen. proc.*, 2003, p. 1029 ss.; sui contrasti fra diritto interno e diritto dell'Unione sulla nozione di rifiuto cfr., recentemente, le ampie considerazioni svolte da R. CONTI, *La nozione di rifiuto nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea*, cit. p. 254 ss.

¹¹ Per delle obiezioni relative all'inadeguatezza della risposta, A. MANNA, *Struttura e funzione dell'illecito penale ambientale. Le caratteristiche della normativa sovranazionale*, in *Giur. mer.*, 2004, p. 2173 ss.; ID., *Le tecniche penalistiche di tutela dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1997, p. 665 ss.; ID., *Realtà e prospettive della tutela penale dell'ambiente in Italia*, *ivi*, 1998, p. 852 ss.

¹² Per un'ampia panoramica delle carenze della legislazione in materia di ambiente e sulla simbolicità della risposta statale cfr. E. LO MONTE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente. Tra esigenze di effettività e simbolismo involutivo*, Milano, 2004, p. 115 ss.; con particolare riferimento all'ineffettività in ambiti caratterizzati da alto tasso di criminalità d'impresa, cfr. F. D'ALESSANDRO, *Pericolo astratto e limiti-soglia. Le promesse non mantenute del diritto penale*, Milano, 2012; ID., *La tutela penale dell'ambiente, tra passato e futuro*, in *Ius*, 2016, p. 86 ss.

ancora oggi, e in modo specifico, con riferimento al sistema delle contravvenzioni via via ampliatisi fino a raggiungere un livello tale da comportare inevitabili riflessi in punto di intellegibilità dei singoli precetti¹³. In effetti, lo strumento penale veniva ordinariamente impiegato come rafforzativo di regole previste in altre norme giuridiche e, dunque, in funzione repressiva di discipline extrapenali¹⁴, oppure per garantire il corretto esercizio delle funzioni amministrative¹⁵.

Il diritto penale dell'ambiente presentava gli stessi difetti – in alcuni casi in misura addirittura accentuata – della legislazione complementare ed evidenziava finanche «difficoltà di individuazione della presenza di norme penali»¹⁶.

Nonostante lo stravolgimento dei principi costituzionali e il tentativo di assicurare una più incisiva tutela attraverso l'uso di fattispecie di pericolo astratto/presunto¹⁷, la legislazione in materia di ambiente evidenziava, sin dall'origine, una marcata ineffettività della risposta statale¹⁸. Ep-

¹³ Cfr. P. SEVERINO, *Il nuovo diritto penale ambientale. Problemi di teoria del reato e profili sanzionatori*, in <https://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu>, 2018, 1, p. 191.

¹⁴ Sui rapporti tra normativa penale e natura sanzionatoria e con specifico riferimento alla disciplina comunitaria cfr. G. GRASSO, *Diritto penale e integrazione europea*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, a cura G. GRASSO-R. SICURELLA, Milano, 2007, p. 5 ss.; S. RIONDATO, *Profili di rapporti di diritto comunitario e diritto penale dell'economia*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1997, p. 1148 ss.

¹⁵ Recentemente cfr. A. SCARCELLA, *Tutela dell'ambiente, verso una concezione ecocentrica*, in *Ecoscienza*, 2019, 4, p. 69; ribadisce come il reato ambientale sia costruito secondo il modello sanzionatorio puro in base al quale la condotta incriminata consiste nella violazione di norme amministrative o di provvedimenti della p.a., A. MADEO, *Reati ed illeciti amministrativi in materia ambientale*, in F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Leggi complementari*¹⁴, a cura di C.F. GROSSO, Milano, 2018, p. 572.

¹⁶ In proposito cfr. B. ROMANO, *Guida alla parte speciale del diritto penale*⁴, Padova, 2009, p. 86 ss.; ID., *I reati ambientali alla luce del diritto dell'Unione Europea. Relazione di sintesi*, in *I reati ambientali*, cit., p. 358.

¹⁷ Sulla problematica compatibilità delle fattispecie di pericolo astratto/presunto con il principio di offensività v. *infra* §§ 7.3, 7.6.

¹⁸ Per una critica alle scelte di politica criminale e alla tecnica normativa «spesso le une non meditate, l'altra trasandata, ciò che, inevitabilmente si è tradotto, e si traduce, in inefficacia e inefficienze gravi del sistema repressivo», cfr. A.L. VERGINE, *Sui nuovi delitti ambientali*, cit., p. 978 ss.; evidenzia «una situazione normativa decisamente intollerabile in quanto affetta dalla totale ineffettività della tutela penale», F. PALAZZO, *I nuovi reati ambientali. Tra responsabilità degli individui e responsabilità dell'ente*, in <https://dpc-rivista->

pure, la dottrina¹⁹ aveva posto in evidenza come la valorizzazione delle fattispecie di pericolo presunto – ancorate alla semplice violazione della norma incriminatrice – finiva per collegare la pretesa punitiva alla condotta anziché all'evento e, dunque, per ottenere l'effetto opposto a quello auspicato. Del resto, il principio di ragionevolezza imponeva (come tutt'ora indica) punizioni blande per illeciti di mera disubbidienza, di modo che le sanzioni risultavano vanificate dai vari istituti di clemenza, benefici processuali ed indulgenze extracodicistiche variamente previsti dall'ordinamento. Pertanto, il pericolo astratto, che avrebbe dovuto garantire una tutela anticipata del bene, si rivelava nella pratica uno strumento di sostanziale depenalizzazione e comunque di inefficienza del sistema²⁰. Ne discendeva che l'intervento normativo posto a protezione avanzata di beni c.d. 'a largo spettro' – tra i quali va collocato l'ambiente – mascherava spesso un assoluto vuoto di tutela²¹.

Malgrado lo sforzo di sistematizzazione con l'emanazione del T.U.A. (d.lgs. n. 152/2006), del 'correttivo' di cui al d.lgs. n. 4/2008, nonché delle ulteriori modifiche introdotte dal d.lgs. n. 128/2010 e dal d.lgs. n. 46/2014 in attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali, la normativa di contrasto agli inquinamenti risultava «selvatica e intrigata»²². Essa presentava i classici difetti della legislazione emergenziale – secondo alcuni non differenziandosi dalla legislazione più in generale²³ – caratterizzata da incoerenza (rispetto ai principi costituzionali) e simbolicità (sul piano dei risultati).

Anche in seguito all'approvazione del T.U.A., il quadro legislativo risultava ancora caotico, e il sentimento che rimaneva, almeno nello studioso

trimestrale.criminaljusticenetwork.eu, 2018, 1, p. 330; sul punto per ulteriori considerazioni v. *infra* §§ 7.6, 7.7.

¹⁹ Cfr. V. PATALANO, *Tutela dell'ordine economico e sistema penale bancario. La nuova disciplina tra effettività e simbolicità*, in *Studi Urb.*, 1994-95, Tomo I, p. 98.

²⁰ Così V. PATALANO, *op. loc. ult. cit.*

²¹ Cfr. P. PATRONO, *Diritto penale dell'impresa e interessi umani fondamentali*, Padova, 1993, p. 10.

²² Cfr. F. GIUNTA, *Il bene giuridico dell'ambiente: nozione e impieghi nel campo del diritto penale*, in AA.VV., *Ambiente e diritto*, a cura di S. GRASSI-M. CECCHETTI-A. ANDRONIO, vol. II, Perugia, 1999, p. 575.

²³ Cfr. G. AMIRANTE, *Ambiente e principi costituzionali nel diritto comparato*, in AA.VV., *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, a cura dello stesso Autore, Milano, 2000, p. 16.

di diritto penale, era quello di profonda frustrazione²⁴.

A ben vedere, a tale risultato non era estraneo il rapporto, per alcuni aspetti ‘conflittuale’, che intercorreva – e tuttora intercorre – tra politica legislativa e salvaguardia dei valori ambientali, ove la prima lascia a desiderare proprio per l’adozione di disposizioni di dubbia efficacia, tra loro non coordinate e, non raramente, finalizzate alla tutela di interessi particolari, diversi dalla protezione dell’ambiente e della salute delle persone²⁵.

I continui interventi del legislatore e le incessanti sollecitazioni provenienti dalle sedi sovranazionali²⁶ – si pensi solo per fare un esempio alle numerose direttive europee – sono un altro tassello della rilevanza del problema concernente la tutela dell’ambiente, che attendeva ancora di essere risolto nonostante il risalente dibattito²⁷.

Con una siffatta realtà – schematicamente abbozzata – di confusione normativa e di ineffettività delle soluzioni approntate²⁸, ben note anche al legislatore²⁹, si confrontava la ‘riforma’.

²⁴ In tal senso P. PATRONO, *Inquinamento idrico e atmosferico: la disciplina penale dopo il c.d. Testo unico ambientale*, in <http://www.lexambiente.it>.

²⁵ Cfr. L. RAMACCI, *Il “disastro ambientale” nella giurisprudenza di legittimità*, in *Ambiente&Sviluppo*, 2012, 8-9, p. 722 ss.

²⁶ Più in generale, sull’intervento del legislatore comunitario inserito nell’ambito delle modificazioni del concetto stesso di sovranità che lascia il posto ad una nuova forma di *governance* multilivello, un processo lento, ma inesorabile, di destrutturazione dell’organizzazione statale, cfr. I. NICOTRA, *Sovranità statale e fonti europee nella protezione dell’ambiente*, in AA.VV., *I reati ambientali alla luce del diritto dell’Unione Europea*, cit., p. 3; con riferimento al settore dell’ambiente v. ID., *Territorio e circolazione delle persone nell’ordinamento costituzionale*, Milano, 1995, p. 7 ss.; F. GABRIELE, *Considerazioni introduttive*, in AA.VV., *La tutela multilivello dell’ambiente*, a cura di F. GABRIELE-A.M. NICO, Bari, 2005; sui ‘ritardi’ del legislatore comunitario in materia di tutela dell’ambiente, vedi *infra* §§ 1.2, 1.5.

²⁷ Censura la scarsa disponibilità mostrata dalla classe politica a fronte delle sollecitazioni e delle indicazioni provenienti dal dibattito dottrinale all’inizio degli anni ’70, cfr. M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1979, p. 18 ss.

²⁸ Esempio indicativo del livello di ineffettività che caratterizza la normativa antinquinamento è rinvenibile in una valutazione di tipo empirico-fenomenologico che analizza l’andamento crescente dei reati: secondo il rapporto «Ecomafia 2012» di Legambiente i reati ambientali perseguiti nel 2011 sono stati 33.817, quasi 93 al giorno, il 9,7 per cento in più rispetto al 2010. Nel periodo 2010-2012 sono stati registrati 5349 reati ambientali con un incremento del 32,18%, mentre gli illeciti amministrativi sono stati 11.799 con un aumento rispetto al 2010 del 75,28%, in <http://www.corriere.it/ambiente.it>. Si tratta di un quadro decisamente poco rassicurante. Nel 2013 invece le infrazioni hanno riguardato il settore agroa-

Si avvertiva – in maniera sempre più marcata – la necessità di un intervento legislativo di ampia portata, in grado di ovviare ad una situazione di non-tutela; tale esigenza ha trovato riscontro solo nelle affermazioni di alcuni partecipanti alla redazione della legge di riforma³⁰.

La recente l. n. 68/2015, abbandonati gli impeti populistici³¹, ad un esame meno emotivo rischia di porsi, invece, come l'ennesimo provvedimento da annoverare nel lungo elenco delle occasioni mancate.

limentare: il 25% del totale, con 9.540 reati, più del doppio dell'anno precedente (4.173); il 22% ha interessato la fauna, il 15% i rifiuti e il 14% il ciclo del cemento, in <http://www.legambiente.it>.

Con riferimento al fenomeno dell'ecomafia il Rapporto di Legambiente del 2015 evidenzia un aumento degli illeciti ambientali: 29.293 reati accertati per un giro d'affari pari a 22 miliardi di euro; nel 2014 il *business* dell'ecomafia è cresciuto ancora; sono aumentate le infrazioni nel settore dei rifiuti (+ 26%) e del cemento (+ 4,3). Da ultimo è stata evidenziata una crescita dei reati nello stesso settore; il Rapporto di Legambiente del 2020 segnala che: «nel 2019 34.648 reati ambientali accertati, 4 ogni ora. Un incremento del +23.1 % rispetto al 2018 e un giro di affari da capogiro», in <http://www.legambiente.it>.

È stato recentemente sottolineato che l'illegalità ambientale è un fenomeno in crescita progressiva e l'attuale contesto di crisi economica rappresenta un *humus* particolarmente fertile; questa peculiare forma di criminalità da un lato è alimentata dalla crisi economica, dall'altro alimenta a sua volta la crisi stessa sottraendo risorse al paese in un circolo vizioso; in tal senso cfr. A. DI LANDRO, *Bonifiche: il labirinto della legislazione ambientale dove le responsabilità penali "si perdono". Criticità e prospettive della riparazione delle offese a un bene giuridico collettivo*, (28 febbraio 2014), in <http://www.dirittopenalecontemporaneo.it>, p. 2.

²⁹ Si veda il Documento approvato dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse (istituita con l. 10 aprile 1997, n. 97) nella seduta del 26 marzo 1998, concernente l'Introduzione nel codice penale del Titolo VI-bis, «Delitti contro l'ambiente», e disposizioni sostanziali e processuali contro il fenomeno criminale dell'«Ecomafia» (trasmesso alle Presidenze delle Camere il 22 aprile 1998, Camera dei deputati – Senato della Repubblica – XIII Legislatura – Doc. XXIII – n. 5, consultabile sul sito <http://leg13.camera.it>) nel quale si afferma che la normativa in materia ambientale, varata nel corso degli ultimi anni, ha determinato un quadro interpretativo ed applicativo non omogeneo e spesso mal coordinato e che, a livello sanzionatorio, oltre ad alcune ipotesi di sanzioni amministrative, non prevede fattispecie di delitto, tipizzando i reati ambientali come reati contravvenzionali, quasi sempre di modesta portata ed obblazionabili.

³⁰ Riporta alcune tra le dichiarazioni rilasciate all'indomani dell'approvazione da parte di esponenti delle diverse compagini politiche G. AIELLO, *L'altra faccia della Legge n. 68/2015 sugli Ecoreati: il disastro dell'eliminazione delle contravvenzionali in materia ambientale almeno l'80% dei reati contravvenzionali buttati nella spazzatura*, (2 luglio 2015), in <https://lexambiente.it>.

³¹ In proposito cfr. G. AMENDOLA, *Normativa ambientale ed ecoreati. Quanta ipocrisia e demagogia*, cit.; più diffusamente sul punto v. *infra* § 3.4.1.

Si tratta di un articolato – che evidenzia *prima facie* uno «scarso decoro tecnico della formulazione legislativa delle nuove disposizioni»³² – emanato in seguito alle ‘pressioni’ provenienti dalla sede comunitaria che, con la direttiva 2008/99/CE³³, aveva dettato precisi obblighi agli Stati membri³⁴.

Appare metodologicamente corretto, pertanto, svolgere qualche riflessione, sebbene schematica, sulla direttiva appena evocata, che funge da immediato antecedente della riforma di cui alla l. n. 68/2015, per la spinta propulsiva in ordine alla revisione dell’assetto della tutela penale dell’ambiente³⁵.

³² Cfr. F. PALAZZO, *I nuovi reati ambientali. Tra responsabilità degli individui e responsabilità dell’ente*, cit., p. 329.

³³ Si fa riferimento alla direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell’ambiente, in *GUCE*, 6 dicembre 2008, L 328/28. Ritiene C. RUGA RIVA, *Diritto penale dell’ambiente*, Torino, 2011, p. 67 che: «La mancata previsione di fattispecie delittuose di danno e di pericolo concreto pone dubbi sull’effettività della tutela richiesta dalla direttiva 2008/99/CE».

³⁴ Sulla base della «specificazione indicazione del ricorso alle disposizioni penali (che) supera la tradizionale genericità delle direttive» rileva un obbligo di tutela penale di fonte comunitaria, B. ROMANO, *L’ambiente e la legge penale: obblighi comunitari e prospettive di riforma*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2009, 3, p. 724; sotto altri profili, con la direttiva e con i diversi interventi da parte del legislatore comunitario, «si può dire che è nato un “diritto penale europeo dell’ambiente”, che integra quello di competenza nazionale, nel senso di costituire una cornice unica di riferimento minima per ogni Paese», cfr. A. POSTIGLIONE, *Recenti sviluppi in Italia della tutela penale dell’ambiente*, in *Dir. giur. ag. al. amb.*, 2015, p. 21.

Più in generale sul processo di ‘europeizzazione’ del diritto penale nazionale, cfr. nell’ambito di un’ampia letteratura, A. BERNARDI, *L’europeizzazione del diritto e della scienza penale*, Torino, 2004; L. PICOTTI, *Diritto penale comunitario e Costituzione europea*, in AA.VV., *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per quale Europa?* a cura di S. CANESTRARI-L. FOFFANI, Milano, 2005, p. 325 ss.; R. SICURELLA, *Diritto penale e competenze dell’Unione europea*, Milano, 2005, p. 149 ss.; C. SOTIS, *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano, 2007, p. 40 ss.; sui rapporti tra legislazione europea e legislazione nazionale in ambito penalistico cfr. F. VIGANÒ, *Norme comunitarie e riserva di legge statale in materia penale: i termini di una relazione (sempre più) problematica*, in *Quad. cost.*, 2006, p. 366 ss.

³⁵ In senso analogo cfr. A. CADOPPI-P. VENEZIANI, *Elementi di diritto penale. Parte speciale*⁶, Padova, 2019, p. 214; più in generale sull’evoluzione del diritto penale dell’ambiente in ambito sovranazionale cfr. l’ampia analisi svolta da G. STEA, *Le coordinate sovranazionali del diritto penale dell’ambiente*, in L. CORNACCHIA-N. PISANI (diretto da), *Il nuovo diritto penale dell’ambiente*, Bologna, 2018, p. 10 ss.