

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
Cattedra di Diritto Penale Dell'Ambiente

## **LA TUTELA PENALE DELL'ARIA**

**RELATORE**

Chiar.mo Prof.re  
Maurizio Bellacosa

**CANDIDATO**

Tania Giuffrè  
Matr. 119983

**CORRELATORE**

Chiar.mo Prof.re  
Antonino Gullo

ANNO ACCADEMICO 2018-2019

---

## INDICE SOMMARIO

---

Introduzione

### CAPITOLO I

#### L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA ITALIANA E INTERNAZIONALE SULL'INQUINAMENTO ATMOSFERICO

- 1.1. L'ambiente come oggetto di tutela normativa e come diritto dell'uomo.
- 1.2. L'inquinamento atmosferico: un fenomeno locale e globale.
- 1.3. L'inquinamento atmosferico: nozione giuridica.
- 1.4. Evoluzione normativa in materia di protezione dell'aria: dalla legge "antismog" al T.U.A e il cambiamento del bene giuridico tutelato.
- 1.5. Questioni di legittimità costituzionale inerenti al TUA.
- 1.6. La protezione dell'atmosfera a livello internazionale: la Convenzione sull'inquinamento transfrontaliero a lunga distanza e i suoi Protocolli.
  - 1.6.1. La Convenzione di Vienna e il protocollo di Montreal sulla protezione dell'ozono stratosferico.
  - 1.6.2. La Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e il Protocollo di Tokyo.
  - 1.6.3. Il diritto fondamentale ad un ambiente salubre nella Convenzione Europea dei diritti dell'uomo: L'origine della tutela convenzionale.
- 1.7. L'inquinamento atmosferico nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo.
  - 1.7.1. Segue: I casi più significativi che hanno visto coinvolta l'Italia.
  - 1.7.2. Segue: Il caso Ilva.

### CAPITOLO II

#### LA TUTELA PENALE DELL'ARIA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

- 2.1. Le peculiarità della tutela penale dell'ambiente nell'ordinamento penale italiano.
- 2.2. L'inquinamento atmosferico nel TUA: la Parte V del d.lgs. 152/2006.  
Premessa.
  - 2.2.1. La tutela penale dell'aria.
  - 2.2.2. L'inquinamento atmosferico. Definizioni e ambito di tutela.
  - 2.2.3. L'analisi dei reati Parte V del d.lgs. 152/2006.
  - 2.2.4. Il getto pericoloso di cose.

- 2.2.5. I rapporti tra l'art. 279 e l'art. 674 c.p.
- 2.3. Il recupero della centralità del diritto ambientale nel sistema penale e la Parte VI del d.lgs. 152/2006.
- 2.3.1. L'introduzione degli eco-reati e le criticità non ancora risolte.
- 2.3.2. L'inquinamento ambientale: struttura e oggetto del delitto di inquinamento.
- 2.3.3. L'abusività della condotta.
- 2.3.4. Il disastro ambientale.
- 2.3.5. Le fattispecie di inquinamento e disastro ambientale colposi.
- 2.3.6. Traffico e abbandono di materiali ad alta radioattività.
- 2.4. La responsabilità degli enti per i reati ambientali. I modelli organizzativi in materia di ambiente.

### CAPITOLO III

#### SPUNTI COMPARATIVI

- 3.1. Premessa alla comparazione con l'ordinamento francese: la costituzionalizzazione del bene ambiente e il caso Erika.
- 3.2. La tutela penale dell'ambiente: il *Code penal* ed il Codice dell'ambiente.
- 3.3. La tutela penale dell'atmosfera: la norma ex art. L226-9.
- 3.4. La tutela dell'ambiente nel sistema spagnolo: la costituzionalizzazione del bene giuridico ed il caso Lopez Ostra.
- 3.5. Primi delitti e successive riforme.
- 3.6. Il delitto ecologico.
- 3.6.1. Segue: Le modalità tipiche.
- 3.6.2. Segue: Commissione mediante omissione.
- 3.6.3. Segue: Le aggravanti.
- 3.7. Considerazioni sull'*environmental criminal law* statunitense.
- 3.8. Brevi cenni sull'evoluzione della normativa penale statunitense e relative critiche dottrinali.
- 3.9. Aspetti generali e tecniche di tutela delle leggi ambientali.
- 3.10. Il Clean Air Act.

#### CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

# INTRODUZIONE

Il presente lavoro si propone di indagare la tutela penale del fenomeno di inquinamento atmosferico. L'attuale disciplina è stata introdotta con la L. 22 maggio 2015, n. 68 ma, già sul finire degli anni '70, il Legislatore ha tentato di fornire una risposta sanzionatoria alle più gravi forme di inquinamento dell'ecosistema.

Per meglio intendere le ragioni della novella Legislativa e offrire un quadro completo del fenomeno criminoso di cui si discute, si è ritenuto innanzitutto necessario procedere ad una disamina del contesto normativo e della sua evoluzione.

Le criticità di cui da sempre soffre il diritto penale ambientale sono state superate in virtù di una forza motrice. Da un lato, grazie alla sensibilità sviluppatasi nell'ambito dell'Unione Europea, la quale si è fatta promotrice della tutela dell'ecosistema; dall'altro, è stata la Giurisprudenza di merito e di Legittimità a farsi carico delle esigenze politico-criminali sottese agli episodi disastrosi, rinvenendo nella fattispecie incriminatrice di cui all'art. 434 c.p. la norma chiave per la tutela di tali fenomeni.

L'attenzione si è quindi concentrata con particolare riguardo all'aspetto giurisprudenziale in relazione alla tipicità del fatto, alla causalità e alla colpevolezza; alla tutela penale dell'aria nell'ordinamento giuridico, e ad uno studio comparatistico della disciplina con altri ordinamenti giuridici dell'Unione Europea.

Nel primo capitolo ci si sofferma sul fenomeno dell'inquinamento atmosferico, della sua evoluzione normativa italiana ed internazionale e della sua rilevanza costituzionale. In particolare, si è cercato di mettere in evidenza i legami che nella giurisprudenza e nell'elaborazione dottrinale sono stati evidenziati tra il bene giuridico ambiente e il bene salute. Si è inoltre proposta una panoramica dell'attuale sistema di tutela penale dell'ambiente, mediante l'analisi di casi emblematici che hanno visto coinvolta l'Italia.

Il secondo capitolo è il cuore della trattazione. Si è dato uno sguardo al sistema penale di tutela dell'incolumità pubblica e alle tecniche di incriminazione adottate dal Legislatore. Il D.lgs. n. 152 del 2006, il c.d. T.U. Ambientale, rappresenta il tentativo di ricondurre ad unità il frastagliato sistema normativo che disciplina la materia ambientale, inquadrandola per la prima volta all'interno di una cornice di principi generali, alcuni dei quali, come vedremo, hanno un potenziale rilievo penalistico e rischiano di creare pericolose "interferenze" con i principi cardine del diritto penale.

Il terzo e ultimo capitolo è dedicato ad un'analisi comparatistica dei sistemi di tutela presenti in altri ordinamenti europei. Gli organi legislativi europei, con varie direttive, hanno perseguito un disegno di armonizzazione dei diversi ordinamenti statali nella materia ambientale, con lo scopo di plasmare un sistema di repressione delle condotte inquinanti davvero efficiente e dalla valenza transnazionale.

# CAPITOLO I

## L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA ITALIANA E INTERNAZIONALE SULL'INQUINAMENTO ATMOSFERICO

SOMMARIO: 1.1. L'ambiente come oggetto di tutela normativa e come diritto dell'uomo. - 1.2. L'inquinamento atmosferico: un fenomeno locale e globale. - 1.3. L'inquinamento atmosferico: nozione giuridica. - 1.4. Evoluzione normativa in materia di protezione dell'aria: dalla legge "antismog" al T.U.A e il cambiamento del bene giuridico tutelato. - 1.5. Questioni di legittimità costituzionale inerenti al TUA. - 1.6. La protezione dell'atmosfera a livello internazionale: la Convenzione sull'inquinamento transfrontaliero a lunga distanza e i suoi Protocolli. - 1.6.1. La Convenzione di Vienna e il protocollo di Montreal sulla protezione dell'ozono stratosferico. - 1.6.2. La Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e il Protocollo di Tokyo. - 1.6.3. Il diritto fondamentale ad un ambiente salubre nella Convenzione Europea dei diritti dell'uomo: L'origine della tutela convenzionale. - 1.7. L'inquinamento atmosferico nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo. - 1.7.1. Segue: I casi più significativi che hanno visto coinvolta l'Italia. - 1.7.2. Segue: Il caso Ilva.

### **1.1. L'ambiente come oggetto di tutela normativa e come diritto dell'uomo.**

Nonostante la pluralità di posizioni ideologiche sull'argomento, si ritiene pacificamente che la questione ambientale ormai rappresenti un'emergenza planetaria<sup>1</sup>.

A testimonianza di ciò, si consideri il sempre maggiore interesse di giuristi, ricercatori, scienziati e la copiosa produzione bibliografica e giurisprudenziale.

Questa spiccata attenzione è probabilmente dovuta all'indissolubile nesso che intercorre tra ambiente e vita umana. Tale legame permette di configurare una sorta di "diritto fondamentale all'ambiente", assorbito inevitabilmente dai più generali diritti alla vita, alla salute e all'integrità fisica<sup>2</sup>.

L'ambiente rappresenta quindi un elemento imprescindibile per una vita salubre<sup>3</sup>, ne discende che ogni pregiudizio ad esso arrecato, si ripercuote allo stesso modo sull'integrità psicofisica di ognuno di noi<sup>4</sup>.

È bene pertanto comprendere *in primis* il significato del termine "ambiente", dal momento che su di esso si è instaurato un aspro dibattito sul fronte dottrinale<sup>5</sup>. Seppur il problema possa sembrare marginale e di dubbia importanza, i confini entro i quali il concetto di ambiente viene delimitato nascondono risvolti pratici meritevoli d'attenzione.

A titolo puramente esemplificativo, ricondurre una specifica disciplina alla materia ambientale, anziché ad altre, ne determina la potestà legislativa; ancora, sotto il profilo giurisdizionale, la nozione di ambiente può rilevare in relazione alla competenza per l'opposizione avverso le sanzioni amministrative; infine, a livello penale, comprendere

---

<sup>1</sup> In tal senso anche AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in DELL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente principi generali*, Padova, 2012, 233.

<sup>2</sup> QUADRACCIA, *Alcune riflessioni sui rapporti tra ambiente e costituzione (appunti a margine del convegno su "diritto dell'ambiente: profili amministrativi e penali"*, tenutosi il 5 aprile 2017 a Messina, in [www.magistraturaindipendente.it](http://www.magistraturaindipendente.it).

<sup>3</sup> Un'interessante disamina sul rapporto tra ambiente e salute umana è stata compiuta da CASTELLANETA, *L'individuo e la protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 2000, 04, 913 ss.

<sup>4</sup> BUSCEMA, *La ricerca del difficile bilanciamento tra esigenze di difesa e sicurezza militare dello Stato e la tutela dell'integrità dell'ambiente e della salute della popolazione alla luce dei principi di precauzione e responsabilità*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>5</sup> Hanno approfondito la questione GIANNINI, *Ambiente: Saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 16 e s.s.; AMATO, *I diversi regimi di responsabilità civile per danni all'ambiente*, Bari, 2003; DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004; MADDALENA, *L'ambiente: prolegomeni per una sua tutela giuridica*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 3-4, 2008, 523.

ciò che possa o meno rientrare nella nozione di ambiente permette di tracciare un quadro completo riguardo gli interessi tutelati dall'ordinamento<sup>6</sup>.

Autorevole dottrina sostiene che l'ambiente «*non si configura come un'entità autonoma e astratta rispetto all'uomo, ma costituisce l'insieme dei presupposti esistenziali e vitali della specie umana, un cadre de vie necessario e ineliminabile che determina e plasma le condizioni di vita, la vita stessa dell'uomo*»<sup>7</sup>.

Volendo compiere un'indagine semantica, il termine “ambiente” deriva dal verbo latino “*ambire*”, che significa «andare intorno, circondare».

Ancora oggi le definizioni riportate sulle maggiori enciclopedie dimostrano come per ambiente si intenda lo «*spazio che circonda una cosa o una persona e in cui questa si muove o vive*»<sup>8</sup>.

Anche il diritto anglosassone testimonia come «*environment is everything that is around us*»<sup>9</sup> (l'ambiente è tutto ciò che ci circonda), dando così vita a una definizione vaga e fumosa, oltre che connotata da un'intrinseca genericità.

Come sostengono taluni Autori<sup>10</sup>, considerata la molteplicità di possibili sfumature che la parola può assumere, sarebbe più facile “intuire” il suo significato anziché attribuire a essa una rigida definizione. Tale inevitabile genericità non aiuta neppure la normativa di settore<sup>11</sup> e la giurisprudenza, caratterizzate invero da una scarsa uniformità<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2013, 3.

<sup>7</sup> MEZZETTI, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001, 99 e ss.

<sup>8</sup> L'enciclopedia Treccani riporta tale definizione «ambiente s. m. [dal lat. *ambiens -entis*, part. pres. di *ambire* “andare intorno, circondare”, in origine usato come agg. riferito all'aria o ad altro fluido]. – **1. a.** Spazio che circonda una cosa o una persona e in cui questa si muove o vive», in [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>9</sup> ALBAMONTE, *Sistema penale ed ambiente*, Padova, 1989, 8.

<sup>10</sup> IBIDEM.

<sup>11</sup> Si noti come la questione sulla definizione del concetto in esame non è stata risolta neppure dall'entrata in vigore del Testo Unico Ambientale (d.lgs n. 156/2006), nel quale l'ambiente viene genericamente citato sotto varie qualificazioni (“ambiente marino”, “ambiente idrico”, “ecosistema”, “patrimonio culturale” etc). La vaghezza utilizzata dal legislatore è dovuta perlopiù alle diverse e delicate esigenze da contemperare: se da una parte si vuole tutelare l'“ambiente”, dall'altra si tende a frenare il meno possibile lo sviluppo industriale.

<sup>12</sup> RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Piacenza, 2015, 13.

Riferimenti all'ambiente sono stati per lungo tempo assenti<sup>13</sup> anche nella Carta fondamentale, figlia dei suoi tempi e di una diversa sensibilità rispetto a questi temi.

A causa dunque delle oggettive difficoltà nel concettualizzare l'“ambiente”, la Consulta ha effettuato una serie di interventi di tipo “pretorio” nel corso degli anni, al fine di colmare i vuoti di tutela del testo del '48 e di garantire all'ambiente una tutela di rango costituzionale<sup>14</sup>.

In realtà, il percorso di ricostruzione intrapreso dalla Corte non è andato esente da imprevisti e difficoltà, dovute soprattutto alla disciplina dai contorni poco definiti e dai possibili conflitti in materia di competenza che potevano sorgere tra Stato e Regioni<sup>15</sup>.

Soltanto nel 1987 si è giunti a delimitare e meglio definire il concetto in questione. In particolare, partendo dal combinato disposto degli articoli 9 e 32 della Costituzione<sup>16</sup>, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 210 del 1987 eleva l'ambiente a “valore primario”, spingendosi a dare una definizione, a parere dello scrivente, molto lata.

In specie, si legge come l'ambiente venga individuato come «*la conservazione, la razionalizzazione gestionale e il miglioramento delle condizioni naturali*», divenendo pertanto «*l'habitat naturale per tutti gli esseri viventi, naturali e vegetali*».

La sentenza della Corte Costituzionale n. 641 del medesimo anno, invece, considera l'ambiente un «*bene immateriale unitario*»<sup>17</sup> che necessita di essere protetto e tutelato in virtù di una interpretazione evolutiva dei precetti costituzionali.

---

<sup>13</sup> Un esplicito riferimento alla tutela ambientale è stato inserito nel 2001 grazie alla riforma del titolo V, la quale, modificando l'art. 117, secondo comma, Cost., ha statuito che la “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” rientra tra le materie di competenza esclusiva dello Stato.

<sup>14</sup> AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale*, cit., 246; CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 8.

<sup>15</sup> Per ulteriori approfondimenti vedasi BELLOCCI - PASSAGLIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di «ambiente» e di «beni culturali»*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>16</sup> In specie l'articolo 9 della Costituzione recita «*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*» mentre il primo comma dell'articolo 32 afferma «*La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti*».

<sup>17</sup> L'aggettivo “imateriale” non figurerà nella definizione data dalla sentenza n.1029 del 1988 emanata dalla Corte Costituzionale, che si riferisce all'ambiente quale “bene unitario se pur composto da molteplici aspetti rilevanti per la vita naturale ed umana” come riportato da MADDALENA, *La giurisprudenza costituzionale in materia di tutela ambientale*, in AA. VV., *Energie rinnovabili e compatibilità ambientale*, Santarcangelo di Romagna (RN), 40.

Alcuni Autori<sup>18</sup> ritengono che nelle predette sentenze l'ambiente sia considerato alla stregua di un bene giuridico di un certo valore; altri<sup>19</sup>, invece, hanno sostenuto che definire l'ambiente un bene di valore assoluto primario, sia incompleto e inadeguato, non potendosi cogliere tutte le sfumature che lo caratterizzano.

Ancora, secondo un diverso orientamento<sup>20</sup> sviluppatosi in tempi recenti, occorre distinguere tra una nozione ristretta di ambiente, inclusiva delle componenti della biosfera (acqua, aria, suolo) e delle specie animali che la popolano, e una nozione lata, ricomprendente il patrimonio artistico e culturale nonché l'assetto urbanistico e paesaggistico<sup>21</sup>.

Meritevole di menzione è inoltre la storica contrapposizione tra chi intende l'ambiente quale bene strumentale ai bisogni umani e chi, invece, lo intende quale bene da tutelare in quanto tale<sup>22</sup>. La prima concezione è detta "antropocentrica" in quanto pone al centro della tutela l'uomo e il suo benessere<sup>23</sup>. In tale prospettiva la salvaguardia ambientale viene ridotta a una dimensione utilitaristica<sup>24</sup> e funzionale al solo benessere umano<sup>25</sup>.

---

<sup>18</sup> CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 18.

<sup>19</sup> BORGONOVO RE, *Corte costituzionale e ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 1989, 475.

<sup>20</sup> RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, 30.

<sup>21</sup> CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente. Contributo all'analisi delle norme penali a struttura "sanzionatoria"*, Padova, 1996, 15 ss.

<sup>22</sup> BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antigiuridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008, 15 ss.; SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente. Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, Milano, 2007;

<sup>23</sup> In specie, LUTHER, in *Antropocentrismo ed egocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1989, 673 ss. sostiene che la teoria antropocentrica elevi l'uomo a "prius" rispetto alla natura. Quest'ultimo è considerato un «essere superiore, dotato di ragione e chiamato a dominare e ad appropriarsi della natura, che deve servire come mezzo per il soddisfacimento dei suoi bisogni, come "risorsa" di produzione, di consumo e di produzione della specie umana».

<sup>24</sup> Alcuni autori tra cui CECCHETTI, in *op. cit.*, 56, criticano aspramente tale teoria asserendo che in tal caso si manifesterebbe «una visione del tutto utilitaristica del rapporto uomo/ambiente, in cui il primo domina sul secondo e in cui quest'ultimo, a sua volta, assume un "valore" solo in quanto strumento di vantaggi o di soddisfacimento di bisogni per la specie umana».

<sup>25</sup> Una diversa chiave di lettura relativa sempre alla teoria antropocentrica è quella offerta da alcuni Autori tra cui FEOLA, in *Ambiente e democrazia, il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, 2014, che, ponendo sempre la persona al centro del rapporto uomo ambiente, parlano di un rapporto continuo e dinamico tra uomo e cosmo. Altri Autori tra cui ROLSTON, *Environment Ethics Duties to and Values in the natural World*, in *Temple University Press*, Philadelphia, 1988, 72, sostengono invece che la superiorità dell'essere umano, grava lo stesso di una "consapevole responsabilità" di mantenimento e di cura delle risorse circostanti e dell'equilibrio ecologico in generale.

La teoria contrapposta è, invece, definita “ecocentrica” poiché oggetto di tutela è l’ambiente in quanto tale. In particolare, quest’ultimo assume valore autonomo non essendo più un bene strumentale al benessere umano.

Più pragmaticamente, infine, altri Autori<sup>26</sup> sostengono che, per rispondere ai quesiti summenzionati relativi alle diverse concezioni di ambiente, sarebbe sufficiente analizzare il testo normativo più significativo in materia e cioè il decreto legislativo n.156 del 2006. Orbene, dall’analisi del Testo Unico Ambientale emergerebbe la spiccata propensione antropocentrica della tutela. In specie, già l’articolo 2<sup>27</sup>, nell’enunciare le finalità della disciplina, pone su un piano subordinato e strumentale la tutela ambientale. Quest’ultima diverrebbe, infatti, un mero strumento per il miglioramento della qualità della vita.

## **1.2. L’inquinamento atmosferico: un fenomeno locale e globale.**

L’inquinamento atmosferico costituisce un annoso problema sia a livello locale che a livello globale. Sul piano strettamente locale, l’immissione di sostanze inquinanti nell’atmosfera — e in specie nella troposfera (ossia entro i 12 km di altitudine) — può essere causa di patologie polmonari, cardiovascolari o cancerogene.

Tuttavia, oltre ai seri danni alla salute che le immissioni inquinanti comportano, occorre altresì considerare le rilevanti conseguenze economiche che ne derivano<sup>28</sup>. Sul punto, la relazione del 2017 sulla qualità dell’aria nello spazio economico europeo (SEE) stima dei danni che vanno dai 330 ai 940 miliardi di euro (3-9% del PIL UE).

Il pregiudizio, infatti, oltre a derivare dalle onerose spese mediche, discenderebbe da una minore produttività dei lavoratori, nonché dal danneggiamento del suolo, delle colture, delle foreste, dei laghi e dei fiumi.

Dai dati emerge peraltro che “la maggior parte delle persone che vivono nelle città europee è ancora esposta a livelli di inquinamento atmosferico ritenuti nocivi

<sup>26</sup> RUGA RIVA, *Diritto penale dell’ambiente*, Torino, 2013, 7.

<sup>27</sup> L’articolo 2 recita «Il presente decreto legislativo ha come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell’ambiente e l’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali».

<sup>28</sup> D’ANDREA, *La tutela della qualità dell’aria*, in AA. VV., *La tutela dell’ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, 207.

dall'OMS" e che "l'inquinante più dannoso, il particolato fine (PM2.5), ha causato nel 2014, secondo le stime, la morte prematura di circa 400.000 europei"<sup>29</sup>.

Il carattere transfrontaliero e globale del problema è desumibile invece da alcuni importanti fenomeni quali, ad esempio, i cambiamenti climatici o le piogge acide. I primi sono dovuti all'agire di alcuni agenti inquinanti dell'atmosfera, che si comportano come gas a effetto serra<sup>30</sup>; le seconde possono dar luogo al fenomeno dell'«eutrofizzazione», ossia la perdita della diversità biologica, attraverso l'eccesso di azoto nutritivo che, da un lato, altera le comunità vegetali e, dall'altro, si infila nelle acque dolci.

Tale dimensione transfrontaliera e quindi il fatto che l'attività esercitata da uno Stato potesse incidere e interessare Stati limitrofi, portarono a un sempre maggiore interesse della comunità internazionale sulla questione.

In particolare, dal 1979 si sviluppò un sistema convenzionale volto alla protezione qualitativa dell'aria e dell'atmosfera<sup>31</sup>. Si trattava di un fenomeno relativamente "nuovo" dal momento che, prima della Convenzione dell'inquinamento atmosferico<sup>32</sup> siglata nel 1979, non esisteva alcun accordo di carattere internazionale sull'argomento<sup>33</sup>. Nonostante ciò, la materia, ancor prima della menzionata Convenzione, fu comunque oggetto di uno dei più celebri casi di diritto internazionale in materia ambientale, il caso della *Fonderia di Trail* del 1941.

La fonderia in questione aveva sede in Canada, in prossimità del confine statunitense. I fumi che la medesima emanava avevano cagionato ingenti danni alle colture statunitensi e il caso pertanto finì dianzi ad una Commissione internazionale

---

<sup>29</sup> La relazione è consultabile su <https://www.eea.europa.eu>.

<sup>30</sup> D'ANDREA, in *op. cit.*, p. 208.

<sup>31</sup> Sul tema della protezione dell'aria si veda anche BIRNIE, *International law and the environment*, Oxford University Press, 2002, 443 e s.s.; MONTINI, *La protezione dell'atmosfera e della fascia di ozono e la protezione dai cambiamenti climatici*, in FODELLA - PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009, 237.

<sup>32</sup> La Convenzione è stata siglata a Ginevra il 13 novembre 1979 entrando in vigore in più di 30 stati. Nel preambolo si fa riferimento ai potenziali rischi derivanti dall'inquinamento atmosferico e alla possibilità di effetti dannosi a breve o a lungo termine.

<sup>33</sup> MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in DELL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente principi generali*, Padova, 2012, 44.

mista che condannò il Canada al pagamento di un risarcimento per i danni arrecati alle colture statunitensi.

Non cessando il fenomeno inquinante, i due Stati si rivolsero ad un Tribunale arbitrale. Quest'ultimo statui l'importante divieto posto in capo agli Stati di non utilizzare il proprio territorio in modo tale da cagionare pregiudizio, a causa di emissioni atmosferiche, ai territori di Stati limitrofi<sup>34</sup>.

### **1.3. L'inquinamento atmosferico: nozione ed effetti.**

L'aria è un miscuglio gassoso di alcuni elementi tra cui azoto, ossigeno, anidride carbonica e altri gas. Questa forma l'atmosfera e assolve a una molteplicità di funzioni: fornisce l'ossigeno agli animali, l'anidride carbonica alle piante (che in tal modo possono dar luogo alla fotosintesi clorofilliana), trattiene parte del calore solare e protegge gli esseri viventi dai raggi ultravioletti del sole<sup>35</sup>.

A causa del progresso industriale e dell'urbanizzazione, la composizione dell'aria —rimasta immutata per milioni di anni — ha subito un cambiamento, e soprattutto per effetto dei combustibili fossili, usati principalmente per il funzionamento di veicoli, delle industrie e per il riscaldamento.

Tale fenomeno costituisce per l'appunto l'inquinamento atmosferico, che dunque può essere definito come l'immissione nell'aria di sostanze c.d. «inquinanti».

Dal punto di vista giuridico una prima definizione può rinvenirsi nel d.p.r. 203/1988, intitolato «*Attuazione delle direttive CEE n. 80/779, 82/884, 84/360 e 85/203 concernenti norme sulla qualità dell'aria relative a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987, n.183*».

L'articolo 2 della summenzionata legge affermava che «*si intende per inquinamento atmosferico ogni modificazione della normale composizione o stato*

<sup>34</sup> In merito, la sentenza recita letteralmente: «*Under the principales of international law... no State has the right to use or permit the use of territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein, when the case is of serious consequences and the injury is established by clear and convinced evidence*».

<sup>35</sup> STEA, *Le fattispecie nel Testo Unico dell'ambiente la tutela penale dell'aria*, in AA. VV., *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2018, 412.

*fisico dell'aria atmosferica, dovuta alla presenza nella stessa di uno o più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da alterare le normali condizioni ambientali e di salubrità dell'aria; da costituire pericolo ovvero pregiudizio diretto o indiretto per la salute dell'uomo; da compromettere le attività ricreative e gli altri usi legittimi dell'ambiente; alterare le risorse biologiche e gli ecosistemi e i beni materiali pubblici e privati».*

Rinomata dottrina<sup>36</sup> evidenzia come tale definizione faccia leva su due imprescindibili elementi: il primo è costituito da un'alterazione o modificazione dell'aria; il secondo si sostanzia invece nel *periculum* che da tale alterazione consegue.

Un'ulteriore nozione di inquinamento atmosferico è fornita dal Codice dell'ambiente (d.lgs n. 156/2006) che lo intende quale «*modificazione dell'aria atmosferica, dovuta all'introduzione nella stessa di una o più sostanze in quantità e con caratteristiche tali da ledere o da costituire un pericolo per la salute umana o per la qualità dell'ambiente oppure tali da ledere i beni materiali o compromettere gli usi legittimi dell'ambiente*»<sup>37</sup>. Tale definizione in realtà ricalca a grandi linee quella usata dal legislatore del 1988, in quanto, anche in tal caso, il presupposto necessario affinché si possa parlare di inquinamento si sostanzia in una modificazione dell'aria attraverso l'introduzione di sostanze inquinanti in quantità tali da risultare lesive o comunque pericolose per la salute umana<sup>38</sup>.

Volendo semplificare maggiormente sarà sufficiente un danno effettivo ovvero probabile (e quindi un mero pericolo)<sup>39</sup> e ciò, nell'ottica del penalista, è di grande rilevanza in quanto la tutela punitiva viene anticipata e apprestata anche nel sol caso del pericolo<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, 133; BOLOGNA, *Inquinamento atmosferico*, in DELL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente discipline ambientali di settore*, Padova, 2013, 5.

<sup>37</sup> In particolare, tale definizione è riportata nell'articolo 268, 1° comma, lettera A.

<sup>38</sup> BOLOGNA, *Inquinamento atmosferico*, in DELL'ANNO, *op. cit.*, Padova, 2013, 6.

<sup>39</sup> DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008, 146.

<sup>40</sup> STEA, *Le fattispecie nel Testo Unico dell'ambiente la tutela penale dell'aria*, in AA. VV., *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2018, 410.

#### **1.4. Evoluzione normativa: dalla legge “antismog” al T.U.A e il progressivo cambiamento del bene giuridico tutelato.**

Come ampiamente anticipato nei paragrafi precedenti, il fenomeno dell'inquinamento atmosferico<sup>41</sup> ha una dimensione sovranazionale o addirittura globale, pertanto, anche se un determinato avvenimento ha origine in un paese, per mezzo dell'azione dei venti, le sostanze inquinanti possono essere spinte oltre i confini del singolo stato, arrecando pregiudizio anche nel territorio di altri stati.

Non deve dunque stupire il carattere magmatico e confusionario della disciplina, che ha spesso subito numerose sovrapposizioni tra diritto internazionale, comunitario e nazionale<sup>42</sup>. A tal proposito si noti come i numerosi e pervasivi dettami sovranazionali hanno spinto il legislatore italiano a preoccuparsi maggiormente della loro attuazione, anziché di una più utile unificazione e risistemazione dell'intera disciplina<sup>43</sup>.

A livello statale, la prima normativa organica in materia di inquinamento atmosferico è stata introdotta dalla legge n. 615 del 13 luglio 1966 («Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico»)<sup>44</sup>, conosciuta come legge “antismog” e attualmente abrogata dal testo unico ambientale del 2006. Tale legge segnò una svolta “storica” nel panorama legislativo italiano, apprestando una tutela *ad hoc* nei confronti della “risorsa aria”<sup>45</sup>.

L'articolo 1 individuava l'oggetto del provvedimento con *«l'esercizio di impianti termici, alimentati con combustibili minerali solidi o liquidi, a ciclo continuo o occasionale, nonché l'esercizio di impianti industriali e di mezzi motorizzati, che*

<sup>41</sup> Per una ricostruzione esaustiva dell'argomento vedasi anche CIRILLO, *Breve storia dell'inquinamento atmosferico in Italia*, in *Gazzetta Ambiente*, 2014, 93.

<sup>42</sup> ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, 327.

<sup>43</sup> MARIOTTI, *Il nuovo diritto ambientale*, Santarcangelo di Romagna (RN), 371.

<sup>44</sup> Come fatto notare da ROSSI, in *op cit.*, 331, prima dell'entrata in vigore di tale normativa la tutela dell'aria veniva demandata alla giurisprudenza, che tentava di ricondurre episodi di inquinamento a fattispecie quali ad esempio il getto pericoloso di cose ex art. 674 c.p. che sanziona colui che immette vapori o gas o ancora fumi capaci di arrecare pregiudizio all'incolumità pubblica ovvero l'art. 844 c.c. che tutela il proprietario di un fondo dalle immissioni che superino la normale tollerabilità prodotte dal vicino o ancora gli artt. 216 e 217 del testo unico delle leggi sanitarie sulle lavorazioni insalubri, che si riferiscono a quelle attività che producono fumi, vapori, gas o altre esalazioni insalubri o pericolose per la salute umana; un parere concorde è espresso da MARGIOTTA S., in *Manuale di tutela dell'ambiente*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002, 299, il quale sostiene che prima di tale legge, la tutela dell'aria veniva demandata a leggi dal «generico contenuto» (riferendosi con tale espressione ora all'art. 674 c.p., ora agli artt. 216 e 117 del r.d. 1265/1934).

<sup>45</sup> MAGLIA, *Diritto ambientale*, Assago (MI), 2011, 189.

*diano luogo a emissione in atmosfera di fumi, polveri, gas e odori di qualsiasi tipo atti ad alterare le normali condizioni di salubrità dell'aria e di costituire pertanto pregiudizio diretto o indiretto alla salute dei cittadini e danno ai beni pubblici e privati»<sup>46</sup>.*

La legge segnava pertanto una rigida tripartizione<sup>47</sup> tra impianti termici civili, impianti industriali e mezzi motorizzati.

Con riferimento agli impianti industriali «*non prevedeva limiti massimi di emissione, ma limiti di immissione*»<sup>48</sup>. In particolare, veniva imposto l'obbligo per i titolari di munirsi delle più avanzate tecnologie<sup>49</sup>, prevedendosi in caso di inosservanza, l'irrogazione di una sanzione penale, nonché, in alternativa o in aggiunta, la chiusura temporanea dello stabilimento<sup>50</sup>.

Inoltre, la legge “antismog”, assolvendo a una funzione incentivante per lo sviluppo industriale di alcune zone d'Italia, distingueva il territorio nazionale in base al suo grado di industrializzazione e, in relazione a quest'ultimo, stabiliva il tipo di controllo da effettuare, prevedendo un controllo più intenso nelle zone del centro nord e un controllo più tenue nelle zone del centro sud<sup>51</sup>. Vi erano poi delle zone residuali

---

<sup>46</sup> Le disposizioni della suddetta legge furono attuate successivamente con tre distinti decreti ministeriali: il d.p.r. 1391/1970 riguardante gli impianti termici civili; il d.p.r. 322/1971 riguardante gli impianti industriali; il d.p.r. 323/1971 inerente i veicoli a motore.

<sup>47</sup> CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 137.

<sup>48</sup> BOLOGNA, *Inquinamento atmosferico*, in DELL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente discipline ambientali di settore*, Padova, 2013, 6.

<sup>49</sup> L'articolo 20 primo comma recita «*Tutti gli stabilimenti industriali, oltre agli obblighi loro derivanti dalla classificazione come lavorazioni insalubri o pericolose, di cui all'articolo 216 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, devono, in conformità al regolamento di esecuzione della presente legge, possedere impianti, installazioni o dispositivi tali da contenere entro i più ristretti limiti che il progresso della tecnica consenta la emissione di fumi o gas o polveri o esalazioni che, oltre a costituire comunque, pericolo per la salute pubblica, possono contribuire all'inquinamento atmosferico*».

<sup>50</sup> L'articolo 20 al quarto comma recita «*Qualora gli stabilimenti industriali, a seguito di sopralluogo eseguito in base al presente articolo, siano riscontrati non conformi alle volute caratteristiche, il comune notificherà agli interessati l'obbligo di eliminare gli inconvenienti riscontrati, nonché il termine entro il quale tale eliminazione dovrà essere effettuata. Trascorso tale termine senza che gli interessati abbiano provveduto, i trasgressori sono puniti con l'ammenda da lire 100.000 a 1.000.000*» mentre il quinto comma continua «*Indipendentemente dal provvedimento penale, il prefetto può ordinare la chiusura temporanea dello stabilimento*».

<sup>51</sup> In particolare l'art. 2 del testo recitava «*Ai fini della prevenzione dell'inquinamento atmosferico, il territorio nazionale è suddiviso in due «zone» di controllo, denominate rispettivamente zona A e zona B. La zona A comprende:*

*1) i comuni dell'Italia centro-settentrionale con popolazione da 70.000 a 300.000 abitanti, ovvero con popolazione inferiore, ma con caratteristiche industriali o urbanistiche o geografiche o*

sottratte a tali controlli in quanto non rientranti né nella “zona A” né tantomeno nella “zona B”.

Infine, il provvedimento del 1966 istituiva la Commissione centrale contro l'inquinamento atmosferico (CCIA) e i Comitati regionali contro l'inquinamento atmosferico (CRIA)<sup>52</sup>.

---

*meteorologiche particolarmente sfavorevoli nei riguardi dell'inquinamento atmosferico, secondo il giudizio della commissione centrale di cui all'art. 3;*

*2) i comuni dell'Italia meridionale e insulare con popolazione da 300.000 abitanti ad 1.000.000, ovvero con popolazione inferiore, ma con caratteristiche industriali o urbanistiche o geografiche o meteorologiche particolarmente sfavorevoli nei riguardi dell'inquinamento atmosferico secondo il giudizio della predetta commissione centrale;*

*3) le località che, a parere della stessa commissione, rivestano un particolare interesse pubblico.*

*La zona B comprende:*

*1) i comuni dell'Italia centro-settentrionale con popolazione superiore a 300.000 abitanti e i comuni dell'Italia meridionale e insulare con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti;*

*2) i comuni di cui sopra, con popolazione anche inferiore a quelle sopra indicate purché presentanti caratteristiche industriali o urbanistiche o geografiche o meteorologiche particolarmente sfavorevoli nei riguardi dell'inquinamento atmosferico secondo il giudizio della predetta commissione centrale.*

*Alla ripartizione dei comuni interessati nelle due zone previste dal presente articolo, sarà provveduto con decreto del Ministro per la sanità (1), previo parere della commissione centrale di cui all'art. 3.*

*Il Ministro per la sanità, con le stesse forme, può assegnare un comune, su richiesta debitamente motivata, ad una delle due zone, indipendentemente dal numero dei suoi abitanti e dalla ubicazione geografica» come fatto notare da CARAVITA, in op. cit., p. 138, la previsione contenuta nell'ultimo comma dell'art. 2 non ebbe un grande successo. In specie viene fatto notare che «l'inclusione nelle zone di cui all'art. 2 provocava un aumento dei costi per gli impianti civili e per gli impianti industriali, dunque i Comuni preferirono non chiedere l'inserimento nelle zone di controllo. Si assistette, quindi, alla localizzazione dei nuovi impianti industriali nelle zone sottratte ai controlli proprio in ragione dei minori costi che ne derivano».*

<sup>52</sup> *La commissione centrale contro l'inquinamento atmosferico è istituita a norma dell'articolo 3 che recita «Presso il Ministero della sanità è istituita una Commissione centrale contro l'inquinamento atmosferico, così composta: dal direttore generale dei servizi per l'igiene pubblica e ospedali del Ministero della sanità, che la presiede; dal direttore generale e dall'ispettore generale capo dei servizi antincendi e di protezione civile del Ministero dell'interno; dal direttore generale dell'urbanistica e opere igieniche del Ministero dei lavori pubblici; dal direttore generale delle fonti di energia del Ministero dell'industria; dal direttore generale della produzione industriale del Ministero dell'industria; dal direttore generale della motorizzazione civile del Ministero dei trasporti; dal presidente della seconda sezione del Consiglio superiore dei lavori pubblici; dal capo dell'Ispettorato medico centrale del lavoro; dal capo dei laboratori di chimica e dal capo dei laboratori di ingegneria sanitaria dell'Istituto superiore di sanità; da un rappresentante del Consiglio superiore di sanità, scelto fra i docenti universitari di igiene; da un rappresentante del Ministero per la ricerca scientifica scelto fra docenti universitari di chimica-fisica o chimica industriale; da un rappresentante del Ministero delle partecipazioni statali; da un esperto di meteorologia; da un rappresentante dell'Associazione nazionale per il controllo della combustione; da un rappresentante della Stazione sperimentale dei combustibili; da un rappresentante dell'Associazione termotecnica italiana. Disimpegna le funzioni di segretario un funzionario della carriera direttiva del Ministero della sanità, di qualifica non inferiore a direttore di sezione o equiparata.*

La legge “antismog”, “colma di carenze, punti oscuri e smagliature”<sup>53</sup>, non riscosse il successo desiderato<sup>54</sup>, rimanendo in parte inapplicata<sup>55</sup>.

In realtà la legge summenzionata subordinava la propria efficacia a una *condicio sine qua non*: l'appartenenza di un comune alla “zona A” ovvero alla “zona B”. In assenza di tale imprescindibile presupposto la normativa era improduttiva di effetti. Si venne quindi a creare una “zona franca”<sup>56</sup> ove la legge non poteva essere applicata.

---

*La Commissione, per l'esame di determinati problemi, può avvalersi dell'opera di tecnici e di esperti e può sentire i rappresentanti di enti o di categorie interessate. Ai componenti della Commissione centrale spettano i compensi previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 5».*

L'articolo seguente ne delinea i compiti affermando «*La Commissione centrale contro l'inquinamento atmosferico:*

*a) esamina qualsiasi materia inerente all'inquinamento atmosferico;*  
*b) esprime parere su tutte le questioni relative all'inquinamento atmosferico che siano sottoposte al suo esame da parte di enti pubblici e privati;*

*c) promuove studi e ricerche su problemi attinenti all'inquinamento atmosferico».*  
*I comitati regionali invece sono istituiti a norma dell'articolo 5 che afferma «In ogni capoluogo di regione, nella quale almeno un Comune risulti interessato alla presente legge, è istituito presso l'ufficio del medico provinciale un Comitato regionale contro l'inquinamento atmosferico, così composto: dal presidente della regione, ove questa sia già costituita, o in mancanza, dal presidente dell'Amministrazione provinciale del capoluogo di regione, che la presiede; dall'assessore alla sanità della regione ove questa sia costituita, o, in mancanza, dall'assessore alla sanità della Provincia capoluogo della regione che presiede in caso di assenza del presidente; dal medico provinciale del capoluogo della regione; dall'ufficiale sanitario del capoluogo della regione; dal provveditore regionale alle opere pubbliche; dal capo dell'Ispettorato compartimentale della motorizzazione civile; dai direttori dei reparti medico-micrografico e chimico del laboratorio provinciale d'igiene e profilassi del capoluogo della regione; da un esperto meteorologo; dall'ispettore di zona e dal comandante provinciale dei vigili del fuoco del capoluogo della regione; dal direttore della locale sezione dell'Associazione nazionale per il controllo della combustione; dal capo dell'Ispettorato medico regionale del lavoro; da un rappresentante delle Province della regione; da un rappresentante dell'Associazione nazionale Comuni d'Italia; dal presidente della Camera di commercio, industria e agricoltura del capoluogo della regione e da un suo esperto. Disimpegna le funzioni di segretario un funzionario della carriera direttiva amministrativa del Ministero della sanità.*

*Il Comitato, per l'esame di determinati problemi, può avvalersi dell'opera di tecnici e di esperti e può sentire i rappresentanti di enti o di categorie interessate.*

*Dovrà sentire inoltre i medici provinciali e gli ufficiali sanitari delle Province e dei Comuni di volta in volta interessati.*

*Il Comitato, nominato con decreto del Ministro per la sanità, dura in carica tre anni. Ai componenti del Comitato regionale spettano i compensi previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 11 gennaio 1956, n. 5».*

L'articolo seguente ne delinea i compiti recitando «*Il Comitato regionale contro l'inquinamento atmosferico:*

*a) esamina qualsiasi questione inerente all'inquinamento atmosferico nell'ambito regionale;*  
*b) esprime parere sui provvedimenti da adottarsi dalle Amministrazioni comunali a norma della presente legge;*

*c) promuove studi, ricerche e iniziative concernenti la lotta contro l'inquinamento atmosferico».*

Alla scarsa applicazione del provvedimento si aggiungano anche le carenze testuali e organizzative che impedirono di salvaguardare in modo efficace la qualità dell'aria<sup>57</sup>.

Una simile criticità è ricollegabile a molteplici ragioni:

- *in primis*, molti obblighi, essendo sanzionati in modo eccessivamente tenue, venivano puntualmente aggirati e non rispettati, (ci riferiamo, ad esempio, all'obbligo di cui all'art. 20 della legge che impone alle imprese di dotarsi di impianti di abbattimento delle emissioni.). Non di rado infatti, la giurisprudenza, al fine di ovviare a tale inconveniente, tentava di ricomprendere la condotta tenuta in fattispecie punite più gravemente;

- *in secundis*, le Commissioni istituite dalla legge "antismog" — i cui compiti principali si sostanziavano nello studio e nella ricerca in tema di inquinamento atmosferico — nell'analisi della qualità dell'aria e nell'emanazione di pareri — venivano relegate ad una condizione di marginalità se non addirittura inutilità, poiché le stesse risultavano prive di risorse economiche sufficienti all'espletamento delle predette funzioni e non adeguatamente organizzate<sup>58</sup>;

- Infine, mancando delle soglie ben definite di «immissioni» veniva valutato l'inquinamento percepito e non quello "assoluto". Tale valutazione pertanto veniva rimessa all'apprezzamento soggettivo del Comitato regionale contro l'inquinamento atmosferico (CRIA).

Nei decenni successivi, prima dell'entrata in vigore del Testo Unico in materia ambientale, sono state emanate numerose normative. Alcuni Autori<sup>59</sup> sostengono che la copiosa produzione normativa possa essere suddivisa in quattro diverse categorie:

---

<sup>53</sup> AMENDOLA, *Il quadro normativo italiano ed europeo sull'inquinamento*, Medit, vol 4, n.2, (June 1993), 31-34.

<sup>54</sup> MAGLIA, in *op. cit.*, con riferimento all'efficacia della suddetta legge afferma che «*il suo grado di effettività fu assolutamente disomogeneo nel territorio nazionale, essendo basata su un criterio di controllo dell'inquinamento atmosferico, per cui il territorio nazionale doveva essere suddiviso in "zone territoriali limitate"*»

<sup>55</sup> ALBAMONTE, *Sistema penale ed ambiente*, Padova, 1989, 176.

<sup>56</sup> La "zona franca" nonostante fosse zona residuale, corrispondeva in realtà alla maggior parte del territorio italiano e a quasi due terzi della sua popolazione.

<sup>57</sup> MAGLIA, in *op. cit.*, 189.

<sup>58</sup> CARAVITA, in *op. cit.*, 139.

<sup>59</sup> MARGIOTTA, *Manuale di tutela dell'ambiente*, in *Il Sole 24 Ore*, Milano, 2002, 299.

normative contro l'inquinamento da impianti fissi; normative contro l'inquinamento dei veicoli a motore; normative contro l'inquinamento nelle grandi città; normative contro le alterazioni climatiche.

Con riferimento alle normative contro l'inquinamento degli impianti industriali, il 24 maggio 1988 viene adottato il d.p.r. numero 203, in attuazione di alcune direttive comunitarie<sup>60</sup>. Da questo decreto si sviluppano anche il D.P.C.M. 21 luglio 1989, il D.M. 12 luglio 1990 e il D.P.R. 25 luglio 1991. Rispetto alla normativa del 1966 il d.p.r. 203 introduce rilevanti novità.

In primo luogo, vengono distinte le attività non più in base alla zona di localizzazione<sup>61</sup> ma in ragione dell'inquinamento prodotto. In specie si individuano le attività "fonte di inquinamento atmosferico", le attività "ad inquinamento atmosferico poco significativo" e le attività "a ridotto inquinamento atmosferico".

In secondo luogo, viene previsto un regime preventivo di autorizzazione. In particolare, è prescritta un'autorizzazione per tutti i nuovi impianti che producono emissioni in atmosfera, mentre per quelli già in attività all'entrata in vigore del decreto viene richiesta un titolo autorizzativo per il proseguimento dell'attività inquinante. Viene altresì prevista un'esenzione dell'autorizzazione solo per le "attività ad inquinamento atmosferico poco significativo" alle quali può però essere richiesta una comunicazione che sancisca la sussistenza delle condizioni di poca significatività richieste dalla legge<sup>62</sup>.

Infine, viene previsto l'obbligo di rispettare i valori limite imposti dall'autorizzazione, indipendentemente dalla zona in cui l'impianto è localizzato. In tal modo è stata varata una disciplina uniforme in tutto il territorio italiano.

Relativamente alle normative contro l'inquinamento prodotto dai veicoli a motore, dagli anni '80 in poi si ha una fervente attività legislativa della Comunità Europea in materia di caratteristiche dei carburanti e di motori delle autovetture. Viene emanato

---

<sup>60</sup> Il d.p.r. viene titolato «Attuazione delle direttive CEE nn. 80/779, 82/884, 84/360, e 85/203 concernenti norme in materia di qualità dell'aria, relativamente a specifici agenti inquinanti, e di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987, n. 183».

<sup>61</sup> ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, 332, in particolare l'Autore segnala l'abbandono del c.d. "criterio della zonizzazione".

<sup>62</sup> BOLOGNA, *Inquinamento atmosferico*, in AA. VV., in *op. cit.*, Padova, 2013, 7.

ad esempio il D.M. 15 dicembre 1992 n 572 relativo ai dispositivi antinquinamento dei taxi o del noleggio con conducente<sup>63</sup>.

Nello stesso periodo l'attenzione si focalizza anche sulla qualità dell'aria nei grandi centri urbani<sup>64</sup> e vengono emanate norme generali per la prevenzione dell'inquinamento<sup>65</sup>, norme relative alla mobilità c.d. "sostenibile"<sup>66</sup> e, ancora, norme relative alle misure che il Sindaco può adottare per regolare l'uso dei veicoli per esigenze ambientali<sup>67</sup>.

Da ultimo, è stata data attuazione a una serie di importanti Convenzioni internazionali<sup>68</sup> aventi ad oggetto le condizioni ambientali dell'intero pianeta riguardanti i cambiamenti climatici.

A questi ultimi interventi del legislatore si devono poi aggiungere la legge n. 549/1993, volta a dare esecuzione alla Convenzione di Vienna e al Protocollo di Montreal<sup>69</sup> e finalizzata a salvaguardare l'ozono stratosferico attraverso una serie di interventi (tra cui l'introduzione di alcuni obblighi, l'organizzazione di campagne di sensibilizzazione, la previsione di incentivi per la riconversione produttiva, etc.); nonché il decreto legislativo n. 351/1999 intitolato «Attuazione della direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente»<sup>70</sup>. Le disposizioni contenute in quest'ultimo provvedimento andavano a novellare gran parte della vecchia disciplina e si prefiggevano l'obiettivo di creare un sistema generale di gestione della qualità dell'aria e dell'ambiente.

Nello specifico, l'articolo 1, definendo le finalità del decreto, si prefiggeva di «*stabilire gli obiettivi per la qualità dell'aria ambiente al fine di evitare, prevenire o*

---

<sup>63</sup> MARGIOTTA, in *op. cit.*, 301.

<sup>64</sup> IBIDEM

<sup>65</sup> Ci riferiamo al D.M. n.272/1992.

<sup>66</sup> D.M. n.179/1998

<sup>67</sup> D.M. n. 135/1998

<sup>68</sup> Ad esempio, la Convenzione di New York sui cambiamenti climatici resa esecutiva con la legge n.65/1994 o ancora la Convenzione di Ginevra del 1984 cui è stata data attuazione con la legge n. 488/1988.

<sup>69</sup> La Convenzione di Vienna è stata siglata nel 1985 con l'obiettivo di tutelare l'ambiente e la salute umana dai pregiudizi causati dall'impoverimento dello strato di ozono; il protocollo di Montreal è stato invece siglato nel 1987 e mira a salvaguardare lo strato di ozono in un primo momento tramite una riduzione di sostanze nocive per l'ozono e successivamente tramite una loro rinuncia.

<sup>70</sup> Oggi abrogato dall'ancora vigente decreto legislativo n. 155/2010

*ridurre gli effetti dannosi per la salute umana e per l'ambiente nel suo complesso» e «valutare la qualità dell'aria ambiente sul territorio nazionale in base a criteri e metodi comuni».*

Meritevole di particolare attenzione è la distinzione che il provvedimento introduceva all'articolo 2<sup>71</sup> tra valore limite e valore obiettivo. Il primo mirava a evitare effetti pregiudizievoli per la salute umana o per l'ambiente nel suo complesso, mentre il secondo costituiva un livello da raggiungere entro un determinato periodo di tempo e volto a scongiurare effetti pregiudizievoli nel lungo periodo.

Il predetto articolo introduceva inoltre la c.d. soglia allarme, cioè un *«livello oltre il quale vi è un rischio per la salute umana in caso di esposizione di breve durata e raggiunto il quale si deve immediatamente intervenire».*

L'articolo 4 attribuiva il compito di fissare i valori limite della qualità dell'aria e dei valori guida di qualità dell'aria al *«Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro della sanità, sentita la Conferenza unificata istituita ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».*

L'articolo 6 e l'articolo 7 del decreto attribuivano poi alle Regioni il compito di valutare la qualità dell'aria, attraverso la definizione di piani d'azione e di individuare le zone a rischio superamento dei valori limite e delle soglie d'allarme<sup>72</sup>.

In relazione ai limiti di emissione sono meritevoli di menzione il decreto legislativo n. 171/2004 e il decreto legislativo n. 161/2006.

<sup>71</sup> L'art. 2 rubricato "definizioni" affermava alla lettera "e" che si intendeva per *«valore limite: livello fissato in base alle conoscenze scientifiche al fine di evitare, prevenire o ridurre gli effetti dannosi sulla salute umana o per l'ambiente nel suo complesso, tale livello deve essere raggiunto entro un dato termine e in seguito non superato»* mentre alla lettera "f" indicava il significato di valore obiettivo definendolo quale *«livello fissato al fine di evitare, a lungo termine, ulteriori effetti dannosi per la salute umana o per l'ambiente nel suo complesso; tale livello deve essere raggiunto per quanto possibile nel corso di un dato periodo».*

<sup>72</sup>In specie l'articolo 7 è rubricato "piani d'azione" e prevede che *«le regioni provvedono, sulla base della valutazione preliminare di cui all'articolo 5, in prima applicazione, e, successivamente, sulla base della valutazione di cui all'articolo 6, ad individuare le zone del proprio territorio nelle quali i livelli di uno o più inquinanti comportano il rischio di superamento dei valori limite e delle soglie di allarme e individuano l'autorità competente alla gestione di tali situazioni di rischio. Nelle zone di cui al comma 1, le regioni definiscono i piani d'azione contenenti le misure da attuare nel breve periodo, affinché sia ridotto il rischio di superamento dei valori limite e delle soglie di allarme.*

*I piani devono, a seconda dei casi, prevedere misure di controllo e, se necessario, di sospensione delle attività, ivi compreso il traffico veicolare, che contribuiscono al superamento dei valori limite e delle soglie di allarme».*

Il primo, attuativo della direttiva 2001/81/CE, fissava i limiti nazionali di emissione a partire dal 2010 e si poneva quale obiettivo il contrasto avverso l'acidificazione e l'eutrofizzazione del suolo; il secondo era intitolato «Attuazione della direttiva 2004/42/CE per la limitazione delle emissioni di composti organici volatili conseguenti all'uso di solventi in talune pitture e vernici nonché in prodotti per la carrozzeria» e mirava al contrasto dell'inquinamento atmosferico causato dai Composti Organici Volatili (c.d. COV)<sup>73</sup>. In specie, quest'ultimo provvedimento introduceva alcune limitazioni inerenti all'immissione in commercio di prodotti contenenti, appunto, composti organici volatili e prevedendo, in caso di trasgressioni, sanzioni penali<sup>74</sup>.

La disciplina attuale è il risultato di importanti interventi normativi, volti soprattutto alla sua riorganizzazione<sup>75</sup>.

Il c.d. Codice dell'ambiente ha infatti abrogato la c.d. legge "antismog" ed il d.p.r. 203/1988 e, più in generale, ha razionalizzato una materia "storicamente caratterizzata per la pluralità delle fonti e per la frammentarietà delle discipline"<sup>76</sup>.

L'attuale titolo V del Testo Unico "fonde, riordina e modifica"<sup>77</sup> tre discipline: emissioni da impianti e attività (contenuta nel titolo I); impianti termici civili (contenuta nel titolo II); combustibili (contenuta nel titolo III).

Il campo di applicazione della normativa in oggetto non include tuttavia gli impianti di incenerimento e coincenerimento e, in generale, tutti gli altri tipi di impianti di trattamento termico dei rifiuti, gli impianti AIA (soggetti ad autorizzazione integrata ambientale). Infine, non rientra nel Codice dell'ambiente la disciplina relativa al traffico veicolare (regolata dal Codice della strada ex d.lgs. n.285/1992).

---

<sup>73</sup> Numerosi sono i composti chimici che rientrano nella categoria dei c.d. C.O.V. (composti organici volatili): prodotti cosmetici; deodoranti; vernici; colle; adesivi; solventi; fumo di sigaretta; fotocopiatrici; stampanti. I COV possono essere la causa di molteplici e vari disturbi: da quelli meno gravi, quali ad esempio il disagio sensoriale, a quelli più preoccupanti che incidono sul sistema nervoso centrale.

<sup>74</sup> BOLOGNA, *Inquinamento atmosferico*, in AA. VV., in *op. cit.*, Padova, 2013, 8.

<sup>75</sup> ROSSI, in *op. cit.*, Torino, 2017, 332.

<sup>76</sup> Considerazione di RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, 34.

<sup>77</sup> BOLOGNA, *Inquinamento atmosferico*, in AA. VV., in *op. cit.*, Padova, 2013, 17.

Alla luce di questo breve *excursus* storico relativo alle normative succedutesi nel tempo, può notarsi come, nel corso degli anni, vi sia stato un progressivo ampliamento del bene giuridico tutelato.

Infatti, partendo dalla lettura delle prime fattispecie codicistiche<sup>78</sup>, ovvero anche dagli artt. 216 e 217 del testo unico delle leggi sanitarie<sup>79</sup>, è indubbio come il bene giuridico tutelato fosse unicamente l'uomo e la sua salute<sup>80</sup>.

Nel corso dei decenni il bene ambientale si è sempre più “emancipato”<sup>81</sup> rispetto a quello della salute umana ed in generale da beni differenti. Tale emancipazione è cominciata grazie agli input internazionali. In specie, la legge 289/1982, che attua la Convenzione di Ginevra<sup>82</sup>, contrasta l'inquinamento sotto due aspetti fondamentali: quando esso possa arrecare pregiudizio per la salute umana; ovvero, quando lo stesso possa cagionare danno a risorse biologiche<sup>83</sup>.

### 1.5. Questioni di legittimità costituzionale inerenti al TUA.

---

<sup>78</sup> Ad esempio, l'articolo 674 c.p. rubricato quale “getto pericoloso di cose” recita «*chi ... nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo, atti ... a offendere, imbrattare o molestare persone*».

<sup>79</sup> Le predette disposizioni salvaguardano la salute umana

<sup>80</sup> In tal senso anche l'art. 1 della legge “antismog” mirava ad evitare «*pregiudizio diretto o indiretto alla salute dei cittadini e danno ai beni pubblici e privati*».

<sup>81</sup> Espressione usata da MARGIOTTA, in *op. cit.*, 302.

<sup>82</sup> La convenzione di Ginevra è stata conclusa il 13 novembre 1979 e mira a contrastare l'inquinamento atmosferico. L'articolo 1 afferma che ai fini della Convenzione «l'espressione “inquinamento atmosferico” significa l'introduzione nell'atmosfera da parte dell'uomo, direttamente o indirettamente, di sostanze o di energia che abbiano effetti nocivi che possano mettere in pericolo la salute dell'uomo, danneggiare le risorse biologiche e gli ecosistemi, deteriorare i beni materiali e nuocere ai valori ricreativi e ad altri usi legittimi dell'ambiente, l'espressione “inquinanti atmosferici” deve essere intesa nello stesso senso; b) l'espressione “inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza” significa l'inquinamento la cui fonte fisica sia compresa in tutto o in parte in una zona che rientra nella giurisdizione nazionale di uno Stato e che abbia degli effetti dannosi in una zona che rientra nella giurisdizione di un altro Stato, ad una distanza tale che non sia in genere possibile distinguere gli apporti delle fonti individuali o di gruppi di fonti di emissione».

<sup>83</sup> Ulteriori esempi possono essere rinvenuti nell'art. 2 del d.p.r. 203/1988 che da attuazione ad alcune direttive comunitarie. Qui si legge che l'inquinamento atmosferico si sostanzia in «*ogni modificazione della normale composizione o stato fisico dell'aria atmosferica... con caratteristiche tali da alterare le risorse biologiche e gli ecosistemi*».

Prima della riforma del Titolo V della Costituzione e quindi ancor prima dell'entrata in vigore del Codice dell'ambiente del 2006, la «tutela dell'ambiente» veniva attribuita all'alveo delle materie di potestà esclusiva dello Stato.

In particolare, allo Stato veniva demandato il potere di stabilire i limiti minimi e massimi delle emissioni inquinanti.

Invece, nei limiti dell'articolo 4 del d.p.r. n. 203/1988<sup>84</sup>, le Regioni potevano stabilire valori di emissione ancor più restrittivi rispetto a quelli statali e ciò veniva peraltro confermato dall'orientamento del Giudice delle leggi con la sentenza n. 5 del 6 febbraio 1991<sup>85</sup>.

La legge costituzionale n. 3 del 2001, pur continuando ad annoverare la «tutela dell'ambiente» tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, attribuisce alle Regioni la competenza concorrente relativamente alla tutela della salute e al governo del territorio.

Ciò ha portato alcune Regioni a sostenere che la parte V del Codice dell'ambiente, con specifico riferimento alla tutela dell'aria, presentasse una «compenetrazione dei titoli di competenza statale con quelli di competenza regionale individuati appunto nella tutela della salute e del governo del territorio»<sup>86</sup>. In particolare, la violazione, secondo quest'orientamento, sarebbe avvenuta con riferimento alla disposizione di cui all'art. 269 con riferimento ai commi 2, 3, 7 e 8 in quanto esplicitanti norme di dettaglio relative alla tutela della salute e al governo del territorio e, dunque, per tale motivo, di competenza concorrente.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 250/2009, ha reputato la questione priva di fondamento rifacendosi peraltro ad alcuni propri orientamenti precedenti<sup>87</sup>: il

---

<sup>84</sup> L'art. 4 del summenzionato decreto recita testualmente «*Fatte salve le competenze dello Stato, la tutela dell'ambiente dall'inquinamento atmosferico spetta alle Regioni che la esercitano nell'ambito dei principi contenuti nel presente decreto e delle altre leggi dello Stato. In particolare, è di competenza delle Regioni: (...) e la fissazione per zone particolarmente inquinate o per specifiche esigenze di tutela ambientale, nell'ambito dei piani di cui al punto a), di valori limite delle emissioni già restrittivi dei valori minimi di emissione definiti nelle linee guida, nonché per talune categorie di impianti la determinazione di particolari condizioni di costruzione o di esercizio*».

<sup>85</sup> BOLOGNA, *Inquinamento atmosferico*, in AA. VV., in *op. cit.*, Padova, 2013, 11.

<sup>86</sup> IBIDEM.

<sup>87</sup> Nella sentenza n. 536 del 2002 la Corte si pronunciava relativamente all'ambiente quale valore trasversale affermando che «*La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standard minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32*

Giudice delle leggi attribuisce un ruolo di primaria importanza alle Regioni nel contrasto all'inquinamento atmosferico, confermando la valenza del primo comma dell'art. 269 che attribuisce a queste il potere di rilasciare le autorizzazioni alle emissioni;<sup>88</sup> dall'altra parte, afferma che la tutela dell'ambiente rientra nelle competenze generali dello Stato come materia c.d. trasversale<sup>89</sup>, così assorbendo le materie "particolari" di competenza concorrente<sup>90</sup>.

---

*della Costituzione trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del 2° comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».*

<sup>88</sup> BOLOGNA, *Inquinamento atmosferico*, in AA. VV., in *op. cit.*, Padova, 2013, 12.

<sup>89</sup> In specie, con tale affermazione, la Corte si uniforma ad un filone ermeneutico ampiamente consolidato. Volendo infatti richiamare la sentenza n. 378 del 2007 si legge che l'ambiente deve essere inteso quale «"materia trasversale", nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi».

<sup>90</sup> Nel testo della sentenza 225/2009 si legge «Prima di entrare nella disamina delle singole questioni, è anche opportuno operare una ricognizione dello stato della giurisprudenza di questa Corte sul tema della "tutela dell'ambiente", ponendone in evidenza i contenuti già rilevanti e le correlate precisazioni terminologiche. Il primo problema che si pone è, ovviamente, quello della individuazione della materia di cui si tratta ed a tal fine occorre guardare all'oggetto della disciplina (statale o regionale), nonché alla sua ratio, confrontandola con l'elenco contenuto nell'art. 117 Cost. (sentenze n. 411, n. 449, e n. 450 del 2006; n. 30, n. 285 e n. 319 del 2005). A proposito della materia "tutela dell'ambiente", è da osservare che essa ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l'ambiente (sentenza n. 367 e n. 378 del 2007; n. 12 del 2009), e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (vedi sentenze n. 104 del 2008; n.10, n. 30 e n. 220 del 2009). L'individuazione nei termini appena descritti della materia tutela dell'ambiente pone in evidenza un dato di rilevante importanza: sullo stesso bene (l'ambiente) (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007) "concorrono" diverse competenze (sentenza n. 105 del 2008), le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline (vedi sentenze n. 367 e n. 378 del 2007, n. 104 e 105 del 2008, n. 12 e n. 61 del 2009). Questo fenomeno evidenzia che, secondo il disegno del legislatore costituzionale, da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli "adeguati e non riducibili di tutela" (sentenza n. 61 del 2009) e dall'altra compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale (sentenza n. 62 e n. 214 del 2008), di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissione o alterazione dell'ambiente stesso. In questo senso può dirsi che la competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce "limite" all'esercizio delle competenze regionali (sentenze n. 180 e 437 del 2008 nonché n. 164 del 2009). A questo proposito, è peraltro necessario precisare che, se è vero che le Regioni nell'esercizio delle loro competenze, non debbono violare i livelli di tutela dell'ambiente posti dallo Stato, è altrettanto vero, che, una volta che questi ultimi siano stati fissati dallo Stato medesimo, le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati (sentenze n. 104 del 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009), così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente. Strettamente collegata alla tutela dell'ambiente è la tutela della salute, poiché è indubbio che la salubrità dell'ambiente condizione la salute dell'uomo. È da sottolineare,

## **1.6. La protezione dell'atmosfera a livello internazionale: la Convenzione sull'inquinamento transfrontaliero a lunga distanza ed i suoi Protocolli.**

Il carattere “globale” del problema riguardante l'inquinamento atmosferico ha comportato un progressivo interessamento da parte degli organismi internazionali. Quest'ultimo si è tradotto in una serie di Convenzioni che, dagli anni '80 in avanti, si sono accavallate e combinate con la cospicua produzione legislativa locale.

Orbene, durante il processo di industrializzazione avviato nel periodo post-bellico in Europa, molti scienziati focalizzarono la propria attenzione sul nesso intercorrente tra l'acidificazione delle acque superficiali scandinave e l'inquinamento prodotto da alcune imprese situate in altri paesi attraverso l'emissione in atmosfera di sostanze quali il biossido d'azoto<sup>91</sup>.

L'impegno della comunità internazionale è evidente, basti pensare che tra il 1972 e il 1975 si tenne ad Helsinki la Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, nel cui contesto l'inquinamento atmosferico transfrontaliero finì da strumento per il raggiungimento di un accordo tra i Paesi dell'ex blocco sovietico, da cui scaturì il c.d.

---

*comunque, che le due competenze hanno oggetti diversi: per l'appunto, l'ambiente e la salute, e che la fissazione, da parte delle Regioni, di livelli più elevati di tutela ambientale ai fini della tutela della salute umana solo indirettamente produce effetti sull'ambiente, che è già adeguatamente tutelato dalle norme statali. Tale possibilità è, peraltro, esclusa nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto. Per quanto in particolare riguarda l'incidenza del principio di leale collaborazione, è da tener presente che l'art. 118 Cost., nell'eliminare il principio del parallelismo tra competenza legislativa ed amministrativa ai fini del riparto delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni ordinarie e nell'imporre un livello dell'azione amministrativa verso il basso, ha stabilito, comunque, che, nel rispetto del principio di legalità, una diversa distribuzione della funzione amministrativa possa avvenire, quando occorre assicurarne l'esercizio unitario con legge statale o regionale, secondo le competenze legislative previste dall'art. 117 Cost. e con legge statale o regionale, secondo le competenze legislative previste dall'art. 117 Cost. e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (sentenza n. 303 del 2003; n. 172 del 2004). Ne consegue che, nel caso della tutela ambientale, lo Stato, in quanto titolare di una competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 118 Cost., nel rispetto dei suddetti principi, può conferire a sé le relative funzioni amministrative, ovvero conferirle alle Regioni o ad altri enti territoriali, ovvero ancora prevedere che la funzione amministrativa sia esercitata mediante il coinvolgimento di organi statali e organi regionali o degli enti locali».*

<sup>91</sup> D'ANDREA, *La tutela della qualità dell'aria*, in AA. VV., *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, 209.

“Programma concentrato per la sorveglianza e la valutazione del trasporto a lunga distanza degli inquinanti atmosferici in Europa” (EMEP).

Tali studi contribuirono a gettare le basi scientifiche per arrivare all’adozione della “Convenzione sull’inquinamento atmosferico a lunga distanza”, siglata a Ginevra nel 1979 ed entrata in vigore nel 1983<sup>92</sup>.

Autorevole dottrina<sup>93</sup> definisce tale Convenzione «il maggiore risultato raggiunto fino ad oggi a livello internazionale nello sforzo verso la tendenziale e progressiva diminuzione delle emissioni inquinanti suscettibili di causare fenomeni di inquinamento anche a lunga distanza».

Oltre a una parte definitoria — ove si specifica il significato di “inquinamento atmosferico” e “inquinamento atmosferico transfrontaliero a lungo raggio”<sup>94</sup> — nella Convenzione sono presenti alcuni obblighi pendenti in capo agli Stati firmatari che sono tenuti a collaborare sinergicamente in opere di ricerca, studio e scambio di informazioni. Le predette attività sono volte interamente a dettare strategie per migliorare la qualità dell’aria e a contrastare l’inquinamento atmosferico attraverso tecnologie innovative e in grado di ridurre le emissioni di zolfo e sostanze inquinanti<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> IBIDEM.

<sup>93</sup> MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in DELL’ANNO, *Trattato di diritto dell’ambiente principi generali*, Padova, 2012, 46.

<sup>94</sup> La parte definitoria è contenuta alle lettere A e B dell’art 1 che recita Art. 1 «*Ai fini della presente Convenzione:*

a) *l’espressione “inquinamento atmosferico” significa l’introduzione nell’atmosfera da parte dell’uomo, direttamente o indirettamente, di sostanze o di energia che abbiano effetti nocivi che possano mettere in pericolo la salute dell’uomo, danneggiare le risorse biologiche e gli ecosistemi, deteriorare i beni materiali e nuocere ai valori ricreativi e ad altri usi legittimi dell’ambiente, l’espressione “inquinanti atmosferici” deve essere intesa nello stesso senso;*

b) *l’espressione “inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza” significa l’inquinamento la cui fonte fisica sia compresa in tutto o in parte in una zona che rientra nella giurisdizione nazionale di uno Stato e che abbia degli effetti dannosi in una zona che rientra nella giurisdizione di un altro Stato, ad una distanza tale che non sia in genere possibile distinguere gli apporti delle fonti individuali o di gruppi di fonti di emissione»*

<sup>95</sup> In specie l’art. 3 «*Nell’ambito della presente Convenzione, le Parti contraenti elaboreranno il più presto possibile, mediante scambi di informazioni, consultazioni e attività di ricerca e sorveglianza, delle politiche e delle strategie volte a combattere gli scarichi di inquinanti atmosferici, tenendo presenti gli sforzi già intrapresi a livello nazionale e internazionale»* mentre l’art 4 afferma che «*le Parti contraenti scambieranno informazioni e procederanno a giri d’orizzonte sulle loro politiche, attività scientifiche e misure tecniche tendenti a combattere il più possibile gli scarichi di inquinanti atmosferici che possano avere effetti dannosi, e a ridurre così l’inquinamento atmosferico, ivi compreso l’inquinamento atmosferico attraverso le frontiere a lunga distanza».*

Tali obblighi, non immediatamente vincolanti, trovano la loro *ratio* nel presupposto logico dell'accordo stesso: l'atmosfera, costituendo una "risorsa condivisa"<sup>96</sup> a livello europeo, necessita per la sua salvaguardia di iniziative comuni e coordinate.

La Convenzione rappresenta da sempre un importante riferimento per la misurazione delle emissioni inquinanti in tutta Europa<sup>97</sup>. Tuttavia, solo negli anni '90 ha cominciato a effettuarsi un serio controllo sul concreto rispetto degli obblighi pattuiti. Ciò è stato possibile grazie all'istituzione del c.d. Comitato di Attuazione (*Implementation Committee*), deputato a risolvere le controversie a esso presentate, tentando di individuare soluzioni costruttive.

A tale Convenzione hanno fatto seguito ben otto protocolli<sup>98</sup> e, in generale, può pacificamente affermarsi che i risultati raggiunti siano stati considerevoli, seppur un ruolo di primaria importanza sia stato indubbiamente giocato dal progresso tecnologico avviato sulla scorta delle ben note esigenze ambientali<sup>99</sup>.

Oltre ad aver avviato un importante processo di sensibilizzazione sui rischi per la salute umana connessi all'inquinamento atmosferico, la Convenzione ha rappresentato un importante punto di riferimento e un valido parametro per i successivi accordi internazionali in tema di inquinamento atmosferico.

### **1.6.1. La Convenzione di Vienna e il protocollo di Montreal sulla protezione dell'ozono stratosferico.**

---

<sup>96</sup> MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in DELL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente principi generali*, Padova, 2012, 46.

<sup>97</sup> Misurazioni realizzate attraverso il "Programma per il monitoraggio e la valutazione delle emissioni di inquinamenti atmosferici a lunga distanza in Europa" (Programma EMEP).

<sup>98</sup> I protocolli che nel corso degli anni si sono succeduti, andandosi ad aggiungere alla Convenzione sono stati otto. Il primo è stato siglato nel 1984 da 42 Parti ed è entrato in vigore nel 1988. L'accordo si poneva quale obiettivo quello di implementare il Programma EMEP, istituendo un sistema di ripartizione internazionale dei costi da sostenere per il monitoraggio e la valutazione del tasso di inquinamento in Europa. I successivi protocolli invece introducevano specifici obblighi relativamente al trattamento di alcune sostanze inquinanti specifiche (come ad esempio l'anidride solforosa SO<sub>2</sub>, i Composti organici volatili, il particolato etc. Il Protocollo di Goteborg siglato nel 1999 riveste invece un'importanza particolare in quanto si focalizza al contrasto di fenomeni allarmanti quali ad esempio l'eutrofizzazione, l'acidificazione e l'ozono stratosferico e fissa pertanto dei limiti per ben quattro sostanze inquinanti (COV, ammoniaca, zolfo e ossidi di azoto).

<sup>99</sup> MONTINI, *in op. cit.*, in DELL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente principi generali*, Padova, 2012, 50.

Il secondo grande sistema convenzionale sviluppatosi nei decenni successivi è rappresentato dalla Convenzione di Vienna del 1985 a salvaguardia della fascia di ozono e dal seguente Protocollo di Montreal siglato nel 1987 e relativo alle sostanze che danneggiano lo strato di ozono.

Orbene, è anzitutto doveroso premettere che la fascia di ozono stratosferico costituisce un naturale filtro per i raggi ultravioletti del sole. Questi ultimi, infatti, potrebbero arrecare consistenti danni sia alle persone che alla natura in generale. Pertanto, la fascia di ozono costituisce una sorta di barriera protettiva per l'uomo e per l'ecosistema in generale.

La fascia in questione è costituita da molecole di ozono ed è localizzata nello strato superiore dell'atmosfera che va dai 12 km ai 50 km di altitudine<sup>100</sup>.

Il problema del suo assottigliamento — oggetto di interesse da parte di scienziati e ricercatori sin dagli anni '70 — è attribuibile a sostanze inquinanti, quali i *clorofurocarburi* (CFC) e gli *halons*, che hanno trovato applicazione come agenti estinguenti contro la propagazione delle fiamme<sup>101</sup>.

Ciononostante, soltanto negli anni '80 e sotto l'egida dell'UNEP (*United Nations Environment Program*) si avviarono i negoziati per addivenire a un trattato internazionale che si prefiggesse quale obiettivo la protezione della fascia di ozono<sup>102</sup>.

Il cammino per il raggiungimento di questo importante risultato fu “tortuoso e lungo”<sup>103</sup> a causa dei forti interessi economici che si celavano dietro l'utilizzo dei clorofurocarburi, utilizzati in molteplici attività industriali e in numerosi prodotti (ad esempio solventi, refrigeratori, etc).

La Convenzione fu firmata nel 1985 e all'art. 2 individua il proprio obiettivo nella «protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti negativi che risultano

---

<sup>100</sup> D'ANDREA, *La tutela della qualità dell'aria*, in AA. VV., *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, 211.

<sup>101</sup> [www.treccani.it](http://www.treccani.it)

<sup>102</sup> Riguardo la protezione della fascia di ozono vedasi YOSHIDA, *The International Legal Regime for the Protection of the Stratospheric Ozone Layer*, the Hague, 2001; ROWLAND, *Atmospheric Changes Caused by Human Activities: from Science to Regulation*, in *Ecology Law Quarterly*, 2001, vol. 27, 1261; BENEDICK, *Ozone Diplomacy*, II ed., London, 1998; BRUNEE, *Acid rain and Ozone Layer Depletion*, Dobbs Ferry, 1988; BRACK, *International Trade and the Montreal protocol*, London, 1996.

<sup>103</sup> D'ANDREA, *in op. cit.*, 211.

o possono risultare dalle attività umane che modificano o possono modificare la fascia dell'ozono».

Così come nella Convenzione sull'inquinamento transfrontaliero a lunga distanza, anche in tal caso vengono imposti in capo agli Stati firmatari obblighi di collaborazione. In particolare, si richiede che gli Stati cooperino nello scambio di informazioni e conoscenze scientifiche e nel trasferimento delle tecnologie necessarie a ridurre gli effetti pregiudizievoli per lo strato di Ozono<sup>104</sup>.

Nondimeno, il testo richiede agli Stati firmatari di intraprendere iniziative volte a limitare le attività umane dannose o modificative dello strato di ozono e di armonizzare la legislazione in materia di controllo e prevenzione di tali attività.

Un ruolo molto importante è rivestito dalla Conferenza delle Parti che si riunisce periodicamente per valutare i progressi della propria attività, per facilitare lo scambio di informazioni e conoscenze e per favorire l'armonizzazione delle politiche nazionali<sup>105</sup>. La Conferenza ha, infine, il compito di adottare Protocolli ed emendare il testo della Convenzione, nonché di aggiornarlo e migliorarlo in base ai progressi tecnologici e scientifici secondo le procedure previste dallo stesso<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> L'art. 2 in particolare è rubricato "obblighi generali" e recita «*Le Parti prendono provvedimenti appropriati, conformemente alle disposizioni della presente Convenzione e dei protocolli in vigore ai quali siano Parti, per proteggere la salute umana e l'ambiente contro gli effetti nefasti risultanti o suscettibili di risultare dalle attività umane che modificano o sono suscettibili di modificare lo strato di ozono. All'uopo le Parti, secondo i mezzi di cui dispongono o secondo le loro possibilità:* a) *cooperano, per mezzo di osservazioni sistematiche, di ricerche e di scambi di informazioni onde meglio comprendere e valutare gli effetti delle attività umane sullo strato d'ozono e gli effetti esercitati sulla salute umana e l'ambiente dalla modificazione dello strato d'ozono;* b) *adottano i provvedimenti legislativi o amministrativi appropriati e cooperano per armonizzare le politiche adeguate intese a disciplinare, limitare, ridurre o prevenire le attività umane che dipendono dalla loro giurisdizione e sotto- stanno al loro controllo se risulta che queste attività hanno o sono suscettibili di avere effetti nefasti in seguito a una modificazione effettiva o probabile dello strato d'ozono;* c) *cooperano per formulare misure, procedure e norme convenute per l'applicazione della presente Convenzione in vista dell'adozione di protocolli e allegati;* d) *cooperano con gli organi internazionali competenti per applicare la presente Convenzione e i protocolli ai quali esse siano parti*».

<sup>105</sup> MONTINI M., in *op. cit.*, in DELL'ANNO P., *Trattato di diritto dell'ambiente principi generali*, Padova, 2012, 51.

<sup>106</sup> In particolare, l'articolo 4 della Convenzione elenca i compiti della Conferenza. Si legge che «*La Conferenza delle Parti esamina in permanenza l'applicazione della presente Convenzione e, inoltre:* a) *stabilisce la forma e la frequenza della comunicazione delle informazioni che devono essere presentate conformemente all'articolo 5 ed esamina queste informazioni come pure i rapporti presentati da qualsiasi organo sussidiario;* b) *studia le informazioni scientifiche sullo stato dello strato d'ozono, su una sua possibile modificazione e sugli effetti possibili di questa modificazione;*

Il 1987 rappresenta una svolta nella lotta contro le sostanze dannose per lo strato di ozono in quanto viene firmato il Protocollo di Montreal<sup>107</sup>. L'accordo pone degli specifici obblighi in merito a limitazioni e riduzioni di sostanze dannose per la fascia di ozono. In specie, il testo fissa precise scadenze in capo ad ogni soggetto firmatario, relative alla totale eliminazione dell'utilizzo o della produzione delle summenzionate sostanze dannose.

Ivi inoltre vengono distinti, tra gli Stati firmatari e titolari di obbligazioni, gli Stati in via di sviluppo — per i quali si prevede una maggiore flessibilità, dettata dall'esigenza della loro crescita economica — dagli Stati già sviluppati — per i quali, invece, gli obblighi sono vincolanti e da rispettare rigidamente<sup>108</sup>.

---

*c) favorisce, conformemente all'articolo 2, l'armonizzazione delle politiche, strategie e provvedimenti appropriati per ridurre al minimo lo sprigionamento di sostanze che modificano o sono suscettibili di modificare lo strato d'ozono, e fa raccomandazioni su qualsiasi altro provvedimento in rapporto con la presente Convenzione;*

*d) adotta, conformemente agli articoli 3 e 4, programmi di ricerca, di osservazioni sistematiche, di cooperazione scientifica e tecnica, di scambio di informazioni e di trasferimento di tecnologia e di conoscenze;*

*e) esamina e adotta, se è opportuno, gli emendamenti alla presente Convenzione e ai suoi allegati, conformemente agli articoli 9 e 10;*

*f) esamina gli emendamenti a qualsiasi protocollo e gli allegati a qualsiasi protocollo e, se si decide in questo senso, raccomanda la loro adozione alle Parti al protocollo pertinente;*

*g) esamina e adotta, se è opportuno, gli allegati supplementari alla presente Convenzione conformemente all'articolo 10;*

*h) esamina e adotta, se è opportuno, i protocolli conformemente all'articolo 8;*

*i) stabilisce gli organi sussidiari ritenuti necessari all'applicazione della presente Convenzione;*

*j) si assicura, se è opportuno, i servizi d'organismi internazionali e di comitati scientifici competenti e, in particolare, quelli dell'Organizzazione meteorologica mondiale, dell'Organizzazione mondiale della sanità, così come del Comitato di coordinazione per lo strato d'ozono, per ricerche scientifiche, osservazioni sistematiche e altre attività conformi agli obiettivi della presente Convenzione; utilizza pure, se è opportuno, le informazioni che emanano da questi organi e comitati;*

*k) esamina e prende qualsiasi altro provvedimento necessario al perseguimento degli obiettivi della presente Convenzione».*

<sup>107</sup> D'ANDREA G., in *op. cit.*, lo definisce «uno dei più ambiziosi strumenti internazionali nel settore del diritto dell'ambiente», costituendo pertanto «un raro esempio di efficacia di un accordo internazionale nel conseguimento degli obiettivi prefissati».

<sup>108</sup> L'articolo 5 è rubricato «Particolare situazione dei Paesi in via di sviluppo» e prevede appunto un regime di maggior favore per questi Paesi. La previsione prevede che «Qualsiasi Parte che sia un Paese in via di sviluppo, e il cui livello calcolato di consumo annuale di sostanze regolamentate è inferiore a 0.3 kg pro capite alla data d'entrata in vigore del relativo Protocollo, o in qualunque data successiva entro dieci anni dalla data di entrata in vigore del Protocollo avrà diritto, per far fronte ai propri fabbisogni nazionali di base a differire la propria conformità con le misure di regolamentazione di cui ai paragrafi da 1 a 4 dall'articolo 2, per un periodo di dieci anni successivo all'anno specificato nei suddetti paragrafi. Tuttavia, tale Parte non potrà superare un livello calcolato di consumo annuale di 0.3 kg pro capite. Essa avrà diritto ad utilizzare la media del suo livello calcolato di consumo annuale per il periodo 1995/1997 compreso, oppure un livello calcolato

Rientrano poi nel protocollo alcune importanti previsioni concernenti il commercio. Infatti, al fine di raggiungere gli obiettivi anzidetti, il Protocollo si preoccupa di intervenire anche sul commercio degli Stati firmatari e degli Stati non partecipanti.

Più nel dettaglio, vengono categoricamente vietate le transizioni commerciali, in entrata o in uscita, di prodotti contenenti le sostanze dannose o di quelli per la cui realizzazione è stato necessario un loro utilizzo<sup>109</sup>.

Dal 1990 il Protocollo è stato emendato quattro volte<sup>110</sup>, subendo modifiche sia nell'elenco delle sostanze dannose per lo strato d'ozono, sia nella "struttura istituzionale del Protocollo"<sup>111</sup>. Con riferimento a quest'ultimo punto, è bene sottolineare come sia stata migliorata la gestione delle risorse finanziarie, soprattutto a tutela dei Paesi in via di sviluppo<sup>112</sup>.

I risultati ottenuti con il Protocollo sono considerevoli: i settori interessati dalle varie limitazioni e dai numerosi divieti si sono infatti attrezzati sostituendo le sostanze nocive e segnando una netta diminuzione delle stesse nell'atmosfera.

---

*di consumo annuale di 0.3 kg pro capite, a seconda di quale dei due sia più basso, come base di conformità con le misure di regolamentazione. Le Parti si impegnano ad agevolare l'accesso delle Parti che sono Paesi in via di sviluppo a sostanze e tecnologie alternative che non presentano rischi per l'ambiente e a prestar loro assistenza per una sollecita utilizzazione di tali sostanze e tecnologie alternative. Le Parti si impegnano ad agevolare a livello sia bilaterale che multilaterale, la fornitura di sussidi, aiuti, crediti, fidejussioni o schemi assicurativi alle Parti che sono Paesi in via di sviluppo per l'utilizzazione di tecnologie alternative e prodotti di sostituzione».*

<sup>109</sup> L'articolo 4 del Protocollo è rubricato "Regolamentazione degli scambi commerciali con Stati che non sono Parti al Protocollo" e ai primi due commi recita «Entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente Protocollo, ciascuna Parte dovrà vietare l'importazione di sostanze regolamentate provenienti da qualunque Stato che non è Parte al presente Protocollo. A decorrere dal 1° gennaio 1993, le Parti di cui al paragrafo 1 dell'articolo 5 non debbono più esportare sostanze regolamentate in Stati che non sono Parti al presente Protocollo».

<sup>110</sup> Il primo emendamento è quello di Londra, avvenuto nel 1990, il secondo è quello di Copenaghen nel 1992, il terzo è stato apportato a Montreal nel 1997 mentre l'ultimo ha avuto luogo a Pechino nel 1999.

<sup>111</sup> MONTINI, *in op. cit.*, in DELL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente principi generali*, Padova, 2012, 53.

<sup>112</sup> Un esempio di tale miglioramento è rinvenibile nel fatto che i costi aggiuntivi che i Paesi in via di sviluppo debbono sostenere per rispettare gli obblighi sanciti dal testo, vengono sostenuti dal Fondo Multilaterale. In tal modo sono aumentati i Paesi in via di sviluppo che prendono parte attivamente a programmi internazionali per la salvaguardia della fascia di ozono.

Oggi si ritiene che il buco sia ormai stabilizzato avendo raggiunto la sua massima estensione, seppur sia stimato che saranno necessari almeno 50 anni per la ricostituzione della fascia di ozono così come risultante prima degli anni '80<sup>113</sup>.

### **1.6.2. La Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e il Protocollo di Tokyo.**

È infine utile concludere questo primo capitolo accennando ai cambiamenti climatici e al Protocollo di Tokyo del 1997, il quale mira appunto a contrastare e arginare tale preoccupante fenomeno.

A livello definitorio, il clima consiste nell'insieme delle condizioni atmosferiche relative a una determinata zona geografica per un determinato periodo di tempo (all'incirca venti o trent'anni)<sup>114</sup>.

La stabilità del clima è inframmezzata dalla variabilità delle diverse stagioni e da fenomeni estremi quali, ad esempio, uragani, alluvioni, grandinate, trombe d'aria ed altri fenomeni atmosferici che provocano conseguenze devastanti sia per l'uomo che per la natura<sup>115</sup>.

Tali fenomeni hanno attirato l'interesse della comunità scientifica, sempre più attenta e vigile con riguardo ai cambiamenti climatici. In particolare, la scienza è ormai unanime<sup>116</sup> nel sostenere che le alterazioni climatiche sono causate perlopiù dalla crescente immissione in atmosfera dei c.d. "gas serra" (*green house gases* o GHG).

---

<sup>113</sup> D'ANDREA, *in op. cit.*, 212.

<sup>114</sup> L'enciclopedia Treccani definisce il clima come «il complesso delle condizioni meteorologiche (temperatura, pressione atmosferica, umidità atmosferica, ecc.) che caratterizzano una regione o una località relativamente a lunghi periodi di tempo, e che sono determinate, o quanto meno influenzate, da fattori ambientali (latitudine, altitudine, ecc)»

<sup>115</sup> D'ANDREA G., *in op. cit.*, 227.

<sup>116</sup> Sul tema dei cambiamenti climatici vedi in generale DOUMA, MASSAI e MONTINI (a cura di), *The Kyoto Protocol and Beyond: Legal and Policy challenges of climate change*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2007; MONTINI, *Il cambiamento climatico e il Protocollo di Kyoto*, in *Quaderni della Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Speciale 20 anni, Milano, 2006, 21 e s.s.; PEETERS e DEKETELAERE, *EU Climate Change Policy: The challenge of New regulatory initiatives*, 2006; VERHEYEN, *Climate Change Damage and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2005; METZ e HULME, *Climate Policy Options post 2012: European strategy, technology and adaption after Kyoto*, London, 2005.

Questi ultimi sarebbero la conseguenza diretta o indiretta delle attività umane, quali ad esempio l'allevamento di bestiame, le deforestazioni, l'uso di combustibili fossili, il trasporto, le coltivazioni di riso, l'utilizzo di fertilizzanti nelle colture, l'utilizzo di impianti di riscaldamento e raffreddamento, etc.<sup>117</sup>.

In realtà, l'interesse degli studiosi in questo genere di attività non è affatto recente. Già nel XIX secolo lo svedese Svante Arrhenius, illustre fisico e chimico, orientò la propria ricerca nei confronti degli effetti pregiudizievoli derivanti dall'uso del carbone relativamente all'aumento in atmosfera di anidride carbonica.

La risposta istituzionale alle predette deduzioni scientifiche è stata, secondo parte della dottrina, «*forse non sufficientemente efficace, quanto meno piuttosto rapida ed efficiente*»<sup>118</sup>.

Nel 1988 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dichiarò che la questione dei cambiamenti climatici fosse una “*common concern mankind*” (preoccupazione dell'intera umanità) e che, pertanto, gli interventi avrebbero dovuto essere effettuati in modo sinergico e condiviso a livello globale<sup>119</sup>.

Risale allo stesso anno l'istituzione del Comitato intergovernativo sui cambiamenti climatici (*Intergovernmental Panel on Climate Change* o IPCC), organismo incaricato di studiare il fenomeno e di proporre valide soluzioni al problema<sup>120</sup>.

Il suo primo rapporto del 1990, nonostante si limitasse a supporre una correlazione tra l'aumento dei gas serra e lo svolgimento di alcune attività umane, fu posto quale base scientifica per l'adozione della Convenzione Quadro sui cambiamenti climatici del 1992 (“UNFCC”)<sup>121</sup>.

<sup>117</sup> D'ANDREA, *in op. cit.*, 227.

<sup>118</sup> MONTINI, *in op. cit.*, in DELL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente principi generali*, Padova, 2012, 54.

<sup>119</sup> IBIDEM.

<sup>120</sup> Con riferimento ai rapporti presentati dal predetto organismo D'ANDREA li reputa «*Pietre miliari nell'evoluzione delle politiche di lotta ai cambiamenti climatici*».

<sup>121</sup> Nel corso degli anni, come fa notare D'ANDREA, i rapporti dell'IPCC sono diventati sempre più accurati nell'attribuire alle attività umane l'aumento dei gas serra e il conseguente surriscaldamento terrestre. In specie viene fatto notare come il terzo rapporto dell'organismo databile al 2001 parla di “elevata probabilità” che l'attività umana abbia determinato l'aumento delle temperature degli ultimi 50 anni; mentre il quinto rapporto pubblicato nel 2013 si spinge ancora oltre e sostiene che “Il riscaldamento globale è inequivocabile e, sin dagli anni '50 del secolo scorso, molti dei fenomeni osservati negli ultimi decenni non si verificavano da centinaia, a volte migliaia di anni. L'atmosfera e gli oceani si sono riscaldati, la scorta di nevi e di ghiacciai è diminuita, il livello del mare si è

Il lavoro — che portò alla redazione dell'accordo — ebbe inizio invero nel 1990 grazie all'istituzione del Comitato Negoziabile Intergovernativo, cui fu affidato il compito di predisporre il testo della Convenzione, poi presentato due anni dopo.

La Convenzione entrò in vigore solo nel 1994 riscuotendo tuttavia un enorme successo di adesioni<sup>122</sup>.

Nel preambolo del testo si legge che il cambiamento climatico rappresenta una "preoccupazione dell'intera umanità" e, per l'appunto, gli Stati vengono invitati a cooperare in proporzione alle loro possibilità economiche e sociali<sup>123</sup>.

L'articolo 2 della Convenzione segna l'obiettivo perseguito, cioè «raggiungere la stabilizzazione della concentrazione di gas serra nell'atmosfera ad un livello tale da prevenire pericolose interferenze umane con il sistema climatico», indicando anche il termine entro cui attuarlo, ossia «uno spazio temporale tale da permettere agli ecosistemi di adattarsi naturalmente al cambiamento climatico, tale da assicurare che la produzione alimentare non sia messa a rischio reale da fare in modo che lo sviluppo economico proceda in maniera sostenibile».

Pur rappresentando un evidente passo in avanti in materia di sensibilizzazione presa di coscienza di determinati eventi, la Convenzione non gode di efficacia obbligatoria. Solo nel 1997, la contingenza della situazione porterà ad un intervento più pregnante, tradottosi nel Protocollo di Tokyo<sup>124</sup>.

Il Protocollo, al fine di attuare e raggiungere gli obiettivi della Convenzione, introduce obblighi di riduzione vincolanti valevoli solo per i paesi più industrializzati (c.d. Paesi Annex I). Al contrario, in capo ai Paesi emergenti, come Cina, Brasile e

---

innalzato e la concentrazione dei gas serra è aumentata". In realtà gli studi scientifici condotti su questa tematica sono innumerevoli e alcuni di questi anche molto rilevanti, seppur approfondiscano aspetti più specifici (ad esempio *l'Arctic Climate impact Assment condotto dall'Arctic Monitoring and Assessment Programme* e riguardante gli effetti lo scioglimento dei ghiacciai e l'impatto dei cambiamenti climatici sugli ecosistemi).

<sup>122</sup> In pochi mesi fu firmata da più di 80 Paesi, rappresentando ancora oggi una delle Convenzioni con il maggior numero di Paesi firmatari tanto che MONTINI M. la definisce «di applicazione veramente globale».

<sup>123</sup> La cooperazione in tal caso avviene secondo il principio di responsabilità comune ma differenziata secondo cui viene riconosciuto il dovere di intervenire in capo a tutti gli stati in relazione alle proprie possibilità economiche. Appunto per tale ragione l'art. 4 pone in capo ai Paesi con il più alto grado di industrializzazione delle responsabilità più stringenti.

<sup>124</sup> D'ANDREA, *in op. cit.*, 231.

India, non viene posto alcun obbligo vincolante, seppur questi Paesi abbiano contribuito in modo considerevole all'immissione di gas serra<sup>125</sup>.

A livello internazionale per lungo tempo il Protocollo di Tokyo ha rappresentato lo strumento più importante<sup>126</sup> nel contrasto ai cambiamenti climatici, prevedendo riduzioni significative dei gas serra e fissando termini precisi.

Ciononostante, a distanza di 20 anni dalla sua adozione è stata dimostrata la sua *debacle*. Alcuni Autori<sup>127</sup> attribuiscono il fallimento a un approccio errato al contrasto del fenomeno, *melius* «*all'inadeguatezza strutturale del modello Kyoto/UNFCCC a cogliere la natura politica del cambiamento climatico nel suo sviluppo dal 1985 al 2009*» ritenendo, peraltro, che il Protocollo sia uno «*strumento basato sull'esempio del passato di altri trattati internazionaliste erano risultati efficaci*».

Gli stessi autori rimproverano al testo l'incapacità di comprendere e affrontare adeguatamente un problema molto più complesso rispetto a fenomeni come l'inquinamento atmosferico.

### **1.6.3. Il diritto fondamentale ad un ambiente salubre nella Convenzione Europea dei diritti dell'uomo: L'origine della tutela convenzionale.**

Nella società moderna l'effettivo godimento dei diritti umani è minacciato non solo dal contesto sociale, bensì dallo sviluppo "insostenibile"<sup>128</sup>. L'evidente *fil rouge* che lega ambiente e diritti umani si riflette peraltro in quei sistemi sovranazionali che si pongono a salvaguardia degli stessi<sup>129</sup>.

Le considerazioni suesposte, tuttavia, hanno natura molto recente. In tempi passati infatti, non vi era alcuna "cultura ecologica" e ciò in quanto l'industrializzazione era

---

<sup>125</sup> IBIDEM e MONTINI, *in op. cit.*, in DELL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente principi generali*, Padova, 2012, 58.

<sup>126</sup> STEA, *Lo spazio giuridico internazionale e europeo le coordinate sovranazionali del diritto penale dell'ambiente*, in AA. VV., *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2018, 23 e D'ANDREA, *in op. cit.*, 231.

<sup>127</sup> D'ANDREA, *in op. cit.*, 232 e 233.

<sup>128</sup> BOSSELMANN, *Un approccio ecologico ai diritti umani*, in GRECO (a cura di), *Diritti umani e ambiente*, ECP 2000.

<sup>129</sup> VOLLERO, *Il diritto ad un ambiente salubre nell'elaborazione della giurisprudenza di Strasburgo*, n. 1/2005, su [www.diritto.it](http://www.diritto.it).

un fenomeno talmente circoscritto a determinate aree che riflessioni, su eventuali danni derivanti da uno sfruttamento selvaggio delle risorse naturali, sarebbero state premature e illogiche<sup>130</sup>.

Ciò è facilmente provabile se si considera che non v'è alcun cenno al diritto all'ambiente in documenti quali la Carta delle Nazioni Unite del 1945, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo del 1950.

Solo negli anni '70 la comunità internazionale cominciò a porsi il problema ambientale. In specie, il primo documento in cui si rinvenivano specifici riferimenti alla salvaguardia ambientale è costituito dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972.

Alcuni Autori<sup>131</sup> ritengono tuttavia che l'assenza di riferimenti diretti all'ambiente all'interno della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo sia imputabile alle c.d. «norme vaghe». In particolare, i caratteri della “vaghezza” e della sommarietà usati per la redazione del documento sarebbero funzionali a permettere interpretazioni estensive capaci di salvaguardare anche beni e diritti non espressamente menzionati. L'arduo compito di colmare le predette mancanze ricade inevitabilmente sull'ermeneutica giurisprudenziale che, negli ultimi anni, si è dimostrata alquanto accorta e sensibile alle vicissitudini ambientali. Ad oggi, grazie alle interpretazioni dei giudici di Strasburgo, è pacifico ritenere che la Convenzione sia uno strumento “vivente” che ben si può adattare ai progressi e all'evoluzione della società<sup>132</sup>.

Lo sviluppo di un filone giurisprudenziale europeo a tutela del diritto ambientale è stato pertanto possibile grazie alla genericità di alcune specifiche norme contenute nella Convenzione. Tra queste risultano certamente il diritto alla vita di cui all'articolo 2<sup>133</sup> e il divieto di tortura di cui all'art. 3<sup>134</sup>.

---

<sup>130</sup> GIORDANO, *L'interpretazione evolutiva della Corte europea dei Diritti dell'Uomo in materia di tutela dell'ambiente*, in [www.unipd-centrodirittiumani.it](http://www.unipd-centrodirittiumani.it).

<sup>131</sup> RUSSO, *Norme vaghe e Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo*, in *Jus – Rivista di scienze giuridiche*, n. 1/1999, 47.

<sup>132</sup> BOSSELMANN, *Un approccio ecologico ai diritti umani*, cit.; DE SILVA, *Ambiente e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. Int. Dir. uomo*, 1997, 2.

<sup>133</sup> L'articolo 2 recita «Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena.

Meritevole di menzione è soprattutto il “diritto al rispetto della vita privata e familiare” enunciato all’articolo 8 CEDU<sup>135</sup>. Quest’ultimo invero ha trovato maggiore riscontro nella prassi giurisprudenziale rispetto alle altre disposizioni. La *ratio* di tale preferenza è individuabile in una serie di ragioni pratiche<sup>136</sup>.

*In primis*, dalla lettura delle disposizioni anzidette, può notarsi come l’articolo 8 consenta di apprestare una tutela preventiva a forme di inquinamento meno gravi rispetto a quelle che conseguono invece in trattamenti inumani e degradanti ovvero in pericoli per la vita dell’uomo. Tramite questa disposizione, pertanto, è possibile intervenire anche in casi di inquinamento più modesti e meno pericolosi rispetto ai casi irreparabili di cui agli articoli 2 e 3 della Convenzione<sup>137</sup>.

*In secundis*, contrariamente alle altre disposizioni, quella dell’articolo 8 può essere sottoposta a particolari limitazioni, previste nello specifico dal secondo paragrafo della norma. In tal caso, infatti, il diritto alla vita privata e al domicilio non può essere considerato un diritto assoluto, trovando un contrappeso nella necessità di garantire lo sviluppo economico. Pertanto, la norma appare più adeguata «alle attuali tendenze interpretative in materia di protezione internazionale dell’ambiente»<sup>138</sup>, facenti capo al c.d. “sviluppo sostenibile” enunciato nel 1992 nella Dichiarazione di Rio<sup>139</sup>.

---

*La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario:*

*(a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale;*

*(b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l’evasione di una persona regolarmente detenuta;*

*(c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un’insurrezione».*

<sup>134</sup> L’articolo 3 vieta la tortura affermando che «nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti».

<sup>135</sup> L’articolo 8 recita: «ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

*Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell’esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell’ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».*

<sup>136</sup> ARCARI, *Tutela dell’ambiente e diritti dell’uomo. Il caso Lopez Ostra contro la Spagna e la prassi di Commissione e Corte europea dei Diritti dell’Uomo*, in *Riv. Giur. Dell’Ambiente*, n. 5/1996, 745 ss.

<sup>137</sup> GIORDANO, *L’interpretazione evolutiva della Corte europea dei Diritti dell’Uomo in materia di tutela dell’ambiente*, in *Pace diritti umani*, n.1 gennaio/aprile 2006, 125 ss.

<sup>138</sup> IBIDEM.

<sup>139</sup> SHELTON, *What happened in Rio to Human Rights?*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 1992, 75 e ss.

Il primo caso sottoposto al giudizio della Corte di Strasburgo relativa alla materia ambientale riguarda una vicenda di inquinamento acustico avvenuta in Gran Bretagna. In particolare, l'episodio atteneva la proprietaria di una piccola villetta sita nella periferia londinese e nelle immediate vicinanze dell'aeroporto di Gatwick e di una strada di servizio dello stesso. La ricorrente assumeva che a causa del continuo traffico aereo e automobilistico, non soltanto il valore dell'immobile era crollato, ma il proprio diritto alla vita privata e familiare veniva fortemente leso.

Nonostante il ricorso fosse stato dichiarato "ricevibile" dalla Commissione, non si giunse comunque ad una pronuncia di merito in quanto la ricorrente decise di accettare la somma di 7500 sterline da parte del governo inglese, a patto di non muovere alcun addebito al governo inglese, disconoscendo qualsiasi violazione della Convenzione.

Sempre con riferimento ad un caso di inquinamento acustico, riveste un ruolo importante il caso Powell e Rayner contro il Regno Unito (sent. 21 febbraio 1990)<sup>140</sup>.

Anche in tal caso, i ricorrenti, abitando in prossimità dell'aeroporto di Heathrow, lamentavano una lesione nel loro diritto alla vita privata e familiare causata dagli incessanti rumori dei veivoli. Inoltre, veniva evidenziato come il governo non avesse agito in alcun modo per attenuare il problema.

I giudici di Strasburgo in tal caso hanno esaminato il problema prendendo come riferimento sia gli obblighi positivi scaturenti dall'articolo 8 della Convenzione (diritto al rispetto della vita privata e familiare), sia gli obblighi negativi (astensione dall'ingerenza della pubblica autorità)<sup>141</sup>. In specie, viene sancita la non assolutezza del diritto a vivere in un ambiente sano. Tale diritto infatti può trovare delle limitazioni allorquando vi siano necessità collettive parimenti meritevoli di tutela<sup>142</sup>.

In conformità a quanto previsto dal comma secondo dell'articolo 8, agli stati viene

<sup>140</sup> REITZE JR., *Environmental Policy – It is time for a New Beginning*, in *Columbia Journal of Environmental Law*, 1989, 111 ss.; REHBINDER, *States between Economic Deregulation and Environmental Responsibility*, in BOSSELMANN - RICHARDSON, *Environmental Justice and Market Mechanisms: Key Challenges for Environmental Law and Policy*, Alphen aan den Rijn Law Int., 1999.

<sup>141</sup> SCARCELLA, *Giurisprudenza C.E.D.U. e diritto dell'ambiente: i principali filoni della Corte di Strasburgo*, cit., 130; MANCA, *La tutela delle vittime da reato ambientale nel sistema Cedu: il caso Ilva*, in *Diritto penale contemporaneo*, 1/2018.

<sup>142</sup> MANCA, *La tutela delle vittime da reato ambientale nel sistema Cedu: il caso Ilva*, cit., 1/2018.

attribuito un margine di discrezionalità per la limitazione al diritto di godimento della vita privata. Tale margine deve essere usato con raziocinio di modo da bilanciare gli interessi contrapposti. Pertanto, deve escludersi una responsabilità in capo allo Stato per violazione dell'articolo 8 della Convenzione allorquando lo stesso abbia adottato tutte le misure necessarie per ridurre o attenuare l'inquinamento prodotto<sup>143</sup>.

Decisione analoga è stata adottata dalla Corte nell'ambito del caso Hatton e altri contro Regno Unito, relativa anche in tal caso ad una vicenda di inquinamento acustico causato dalla prossimità di un'abitazione privata all'aeroporto di Heathrow<sup>144</sup>.

Nella sfera di tutela, che l'articolo 8 intende apprestare, vengono ricondotte dalla giurisprudenza le ipotesi di lesioni che possono ledere il benessere della persona, ripercuotendosi di conseguenza nella sua vita privata e familiare. Con i casi Lopez Ostra contro Spagna e Guerra contro Italia i giudici riconoscono per la prima volta un obbligo di informazione gravante in capo allo Stato. In specie, quest'ultimo non è più soltanto tenuto a prevedere misure idonee ad attenuare i fenomeni inquinanti, bensì è obbligato a fornire le informazioni necessarie relative ai gravi rischi derivanti dalla vicinanza con fonti di pericolo<sup>145</sup>.

### **1.7. L'inquinamento atmosferico nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo.**

Considerate le lacune della Convenzione, l'intervento dei giudici di Strasburgo è divenuto possibile grazie al meccanismo di protezione *par ricochet*. Quest'ultimo ha origine pretoria e consente alla Corte di estendere la salvaguardia apprestata nei

---

<sup>143</sup> SCARCELLA, *Giurisprudenza C.E.D.U. e diritto dell'ambiente: i principali filoni della Corte di Strasburgo*, cit., 131.

<sup>144</sup> In tal caso l'accusa mossa alla Gran Bretagna proveniva da un gruppo di residenti nella prossimità dell'aeroporto di Heathrow. Questi lamentavano la violazione dell'articolo 8 Cedu a causa di un incremento di voli notturni, autorizzati da nuove disposizioni regolamentari adottate dal governo nel 1993. I ricorrenti lamentavano rilevanti problemi di salute causati dalle costanti perdite di sonno. In tal caso i giudici negano la violazione dell'articolo 8 affermando che non può ritenersi violato il diritto alla vita familiare e privata qualora lo Stato non abbia ecceduto il margine di discrezionalità per il bilanciamento degli interessi contrapposti.

<sup>145</sup> MANCA, *La tutela delle vittime da reato ambientale nel sistema Cedu: il caso Ilva*, cit., 1/2018.

confronti di taluni diritti ad altri non espressamente previsti<sup>146</sup>. L'ambiente, pertanto, pur non essendo un bene direttamente tutelato, diviene un mezzo strumentale al godimento di altri diritti espressamente riconosciuti dalla Carta. La Corte di Strasburgo ha quindi ricalcato il percorso della nostra Corte di Cassazione che, con una lettura creativa del combinato disposto di cui agli articoli 2, 9 e 32 della Costituzione, ha garantito il diritto ad un ambiente salubre<sup>147</sup>.

Volendo semplificare ulteriormente, *“pur non essendo dotato di un rilievo autonomo, la salvaguardia del bene ambiente contribuisce ad un equo bilanciamento tra il godimento di diritti espressamente riconosciuti dalla Convenzione e il principio generale del rispetto dell'individuo, cui l'intero sistema CEDU è incardinato”*<sup>148</sup>.

Analizzando la cospicua produzione giurisprudenziale dagli anni 80 ad oggi, possono essere rilevati due ordini di problemi:

- il primo è relativo alla limitazione di altri diritti fondamentali per esigenze ambientali. A tal proposito è doveroso premettere che, nell'interpretazione creativa della giurisprudenza europea, l'ambiente diviene un “valore” della società tanto importante da comportare il sorgere di un obbligo di protezione in capo agli stati. Gli stati dunque devono tutelare l'ambiente apprestando misure idonee, in caso contrario commettono una violazione meritevole di sanzione e di obbligo risarcitorio in favore della vittima. Sempre secondo l'ermeneutica giurisprudenziale, la rilevanza

---

<sup>146</sup> ESPOSITO, *Danno ambientale e diritti umani*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 12 novembre 2012, 4; STARACE, *European Court of Human Rights, Introductory Note*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, 2001, 259 ss.; WILDHABER, DARCY, *European Court Of Human Rights, Introductory Note*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, vol. 2, 2006, 1183; NEGRI, *Interpreting the European Convention on Human Rights in Harmony with International Law and Jurisprudence: what Lessons from Ocalan Vs Turkey*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, New York, 2005, 243 ss.; GALINSOGA, *European Court of Human Rights, Introductory Note*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, vol. 2, 2007, 1501 ss.

<sup>147</sup> SCARCELLA, *Giurisprudenza C.E.D.U. e diritto dell'ambiente: i principali filoni della Corte di Strasburgo*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2/2013, 129; BALDASSARE, voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XI, 1989; MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995; COLACINO, *La tutela dell'ambiente nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: alcuni elementi di giurisprudenza*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, n.2/2001; DE SALVIA, *Ambiente e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. Int. Dir. uomo*, 1997, 2.

<sup>148</sup> COLACINO, *La tutela dell'ambiente nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: alcuni elementi di giurisprudenza*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, n.2/2001.

dell'ambiente, peraltro, ben giustificherebbe eventuali limitazioni di altri diritti espressamente riconosciuti all'interno della Convenzione, quali ad esempio il diritto di proprietà o il diritto della vita privata<sup>149</sup>. Sia la Corte che la Commissione sono tuttavia concordi nel ritenere che le tali restrizioni ben possono perseguire il loro obiettivo di tutela senza tuttavia avere carattere assoluto ovvero irragionevole<sup>150</sup>.

- il secondo attiene, invece, il rapporto tra ambiente e godimento dei diritti umani.

Dall'analisi che segue emerge in definitiva che il diritto all'ambiente si sostanzia in una rielaborazione interpretativa, in chiave ambientalista, di principi già esistenti, senza tuttavia poter configurare un diritto all'ambiente in senso stretto<sup>151</sup>.

Con riferimento ai casi di inquinamento atmosferico sottoposti al vaglio del giudizio della Corte EDU, possono essere richiamati alcuni giudizi riguardanti Italia, Turchia, Russia e Spagna. In specie, i giudici europei si sono focalizzati sui rischi relativi ora alla salute umana ora all'ecosistema generalmente inteso.

Un caso meritevole di menzione è quello che ha visto come protagonista la signora Nadezhda Fadeyeva e altri cittadini russi della città di Cherepovets. Nel 1995 questi ultimi promossero un'azione d'anziché il tribunale locale contro la società Severstal, una delle più grandi compagnie russe di fusione del ferro.

In specie, i ricorrenti sostenevano che il livello di inquinamento atmosferico e acustico causato dall'impianto siderurgico di Severstal, situato nella loro città a circa 450 metri dalle loro abitazioni, fosse superiore a quanto consentito dalla legge russa, avendo reso insicura la zona in cui vivevano. Infatti, secondo la legge russa, l'area di 1000 metri circostante lo stabilimento è ritenuta inadatta per la proprietà residenziale<sup>152</sup>.

---

<sup>149</sup> VOLLERO, *Il diritto ad un ambiente salubre nell'elaborazione della giurisprudenza di Strasburgo*, n. 1/2005, su [www.diritto.it](http://www.diritto.it).

<sup>150</sup> SCARCELLA, *Giurisprudenza C.E.D.U. e diritto dell'ambiente: i principali filoni della Corte di Strasburgo*, cit., 130.

<sup>151</sup> GRASSI, *Relazione introduttiva*, in *Dir. um. e amb.*, in ECP 2000; ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: nuovo diritto o espediente tecnico?*, in *Amb. e dir.*, 1999; GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano, 1980.

<sup>152</sup> Nel corpo della sentenza viene riportato che il 3 ottobre 1996 il governo della Federazione russa adottava il decreto n. 1161 relativo al programma federale speciale denominato "Miglioramento della situazione ambientale e della salute pubblica a Cherepovets" per il periodo dal 1997 al 2010 "(nel

Il 17 aprile 1996, il tribunale locale di Cherepovets ha disposto il reinsediamento dei residenti in una zona circostante e bonificata a spese delle autorità, subordinandolo tuttavia alla disponibilità di fondi. Nonostante la pronuncia, il provvedimento non trovava esecuzione in quanto ritenuto lesivo nei confronti di altri soggetti richiedenti per motivi di indigenza<sup>153</sup>.

Il 31 agosto 1999, il tribunale locale respingeva l'ulteriore azione della signora Fadeyeva, la quale chiedeva che la sentenza 1996 fosse rispettata ed eseguita. Infatti, il tribunale confermava che il primo provvedimento fosse stato già eseguito attraverso l'inserimento dei ricorrenti in una lista d'attesa generale di delocalizzazione. L'11 dicembre 1999, la signora Fadeyeva ha quindi presentato una domanda contro il governo russo presso la Corte europea dei diritti dell'uomo.

La Corte ha osservato come la richiesta delle parti ricorrenti facesse leva sul deterioramento delle loro condizioni di salute. Tuttavia, al contempo veniva evidenziato come non fossero stati prodotti documenti medici attestanti la relazione tra le varie patologie riscontrate e il tasso di inquinamento prodotto dallo stabilimento<sup>154</sup>. Nel ricorso i ricorrenti avevano peraltro allegato una serie di

---

2002 questo programma fu sostituito da un altro programma federale speciale denominato "L'ecologia e le risorse naturali della Russia"). Il secondo paragrafo di questo programma dichiarava «*The concentration of certain polluting substances in the town's residential areas is twenty to fifty times higher than the maximum permissible limits (MPLs)[1] ...The biggest 'contributor' to atmospheric pollution is Severstal PLC, which is responsible for 96% of all emissions. The highest level of air pollution is registered in the residential districts immediately adjacent to Severstal's industrial site. The principal cause of the emission of toxic substances into the atmosphere is the operation of archaic and ecologically dangerous technologies and equipment in metallurgic and other industries, as well as the low efficiency of gas-cleaning systems. The situation is aggravated by an almost complete overlap of industrial and residential areas of the city, in the absence of their separation by sanitary security zones*». Il decreto continuava rilevando come la situazione ambientale nella città fosse continuamente deteriorata comportando gravi problemi per la salute pubblica. In particolare, veniva rilevato come nel periodo dal 1991 al 1995 il numero di bambini con malattie respiratorie fosse aumentato da 345 a 945 casi ogni mille, il numero dei bambini con malattie ematogene da 3,4 a 11 ogni mille e il numero di bambini con malattie della pelle da 33,3 a 101,1 casi ogni mille. Il decreto ha inoltre rilevato come l'alto livello di inquinamento atmosferico fosse causa di aumento delle malattie respiratorie e del sangue tra la popolazione adulta della città e di aumento del numero di decessi per cancro.

<sup>153</sup> SCARCELLA, *Giurisprudenza C.E.D.U. e diritto dell'ambiente: i principali filoni della Corte di Strasburgo*, cit., 134.

<sup>154</sup> Nella sentenza si legge che «*The only medical document produced by the applicant in support of this claim is a report drawn up by a clinic in St Petersburg (see paragraph 45 above). The Court finds that this report did not establish any causal link between environmental pollution and the applicant's illnesses. The applicant presented no other medical evidence which would clearly connect her state of health to high pollution levels at her place of residence*».

documenti ufficiali attestanti l'aumento del tasso di inquinamento nella loro zona. Quest'ultimo dato non veniva contestato dal Governo russo<sup>155</sup>.

In base a tali elementi la Corte ha ravvisato una violazione dell'articolo 8 della Convenzione causata dal mancato bilanciamento dei diversi interessi contrapposti, cioè quelli relativi ai residenti e quelli della comunità<sup>156</sup>.

In specie, veniva evidenziato come, seppur non pendesse in capo allo Stato alcun obbligo di garantire un alloggio gratuito, non fosse stato fatto alcuno sforzo per minimizzare i pericoli cui erano sottoposti gli abitanti della zona circostante l'impianto. L'articolo 8 pone in capo alle autorità statali alcuni obblighi positivi che mirano a tutelare la salute e il benessere da emissioni atmosferiche inquinanti provenienti da stabilimenti privati.

Il Governo russo pertanto, avrebbe dovuto muoversi concretamente per consentire uno spostamento dalla zona di sicurezza e inoltre, avrebbe dovuto intraprendere misure specifiche volte a prevenire o minimizzare le emissioni tossiche prodotte dallo stabilimento<sup>157</sup>.

Infine, un breve cenno merita il caso *Martinez Martinez e Maria Pino Manzano c. Spagna* (n. 61654/2008). La vicenda attiene una coppia residente nelle immediate vicinanze di una cava attiva di pietra. In tal caso i ricorrenti lamentando forti rumori

---

<sup>155</sup> A tal proposito i giudici rilevano che «*Thus, the data produced by the Government confirm that during the period from 1999 to 2003 the concentration of dust, carbon disulphide and formaldehyde in the air near the applicant's home constantly exceeded the MPLs (see the appendix to this judgment). In 1999 the concentration of dust was 1.76 times higher than the MPL, and in 2003 it was 1.13 times higher. In 1999 the concentration of carbon disulphide was 3.74 times higher than the MPL; in 2003 the concentration of this substance had fallen but was still 1.12 times higher than the MPL. The concentration of formaldehyde was 4.53 times higher than the MPL. In 2003 it was 6.3 times higher than the MPL. Moreover, an over-concentration of various other substances, such as manganese, benzopyrene and sulphur dioxide, was recorded during this period (see paragraphs 38 et seq. above)*».

<sup>156</sup> Nella sentenza si legge che «*Both parties agreed that the applicant's place of residence was affected by industrial pollution. Neither was it disputed that the main cause of pollution was the Severstal steel plant, operating near the applicant's home. The Court observes, however, that the degree of disturbance caused by Severstal and the effects of pollution on the applicant are disputed by the parties. Whereas the applicant insists that the pollution seriously affected her private life and health, the respondent Government assert that the harm suffered by the applicant as a result of her home's location within the sanitary security zone was not such as to raise an issue under Article 8 of the Convention. In view of the Government's contention, the Court has first to establish whether the situation complained of by the applicant falls to be examined under Article 8 of the Convention*»

<sup>157</sup> SCARCELLA, *Giurisprudenza C.E.D.U. e diritto dell'ambiente: i principali filoni della Corte di Strasburgo*, cit., 134.

e inquinamento atmosferico causato dalle polveri, richiedevano un indennizzo al governo. In tal caso tuttavia, la Corte non ravvisa una violazione dell'art. 8. In specie, nella disamina condotta dai giudici viene evidenziato come i ricorrenti vivessero in una zona non destinata ad uso residenziale e che i livelli di inquinamento atmosferico e acustico fossero pari o leggermente superiori rispetto alle soglie legali<sup>158</sup>.

### **1.7.1. Segue: I casi più significativi che hanno visto coinvolta l'Italia.**

Il caso Guerra e altri contro Italia (n. 14967/1989) è relativo ad un ricorso proposto da 40 residenti del comune di Manfredonia, distante circa un chilometro dallo stabilimento Enichem-Agricoltura. Quest'ultima, specializzata nella produzione di fertilizzanti e caprolattame, fu dichiarata ad alto rischio, in base a quanto prescritto dal D.P.R. n. 175/1988 (che introduceva la c.d. direttiva "Seveso")<sup>159</sup>. In specie, i ricorrenti lamentavano immissioni di sostanze pericolose nonché di gas infiammabili nell'atmosfera durante il ciclo produttivo dello stabilimento<sup>160</sup>.

Veniva peraltro evidenziato come già in passato si fossero verificati degli incidenti. Il più grave di questi aveva comportato il ricovero di 150 persone<sup>161</sup>, a causa di una intossicazione acuta di arsenico. Nel corpo della sentenza inoltre viene riportato come *«in a report of 8 December 1988 a committee of technical experts appointed by Manfredonia District Council established that because of the factory's geographical position, emissions from it into the atmosphere were often channelled towards Manfredonia. It was noted in the report that the factory had refused to allow the committee to carry out an inspection and that the results of a study by the factory*

---

<sup>158</sup> IBIDEM.

<sup>159</sup> Si tratta della direttiva comunitaria n. 82/501/Cee inerente ai possibili incidenti a danno sia dell'ambiente che della popolazione derivanti dallo svolgimento di particolari attività industriali.

<sup>160</sup> SCARCELLA, *Giurisprudenza C.E.D.U. e diritto dell'ambiente: i principali filoni della Corte di Strasburgo*, cit., 133.

<sup>161</sup> In particolare, venivano ricoverati 118 dipendenti dello stabilimento e 32 soggetti residenti nelle zone limitrofe. Questi ultimi infatti si erano recati nella zona oggetto di contaminazione nell'immediatezza dell'incidente. Si trattava di 118 operai della fabbrica e 32 persone residenti nelle zone circostanti lo stabilimento, i quali si erano recati nella zona contaminata subito dopo l'incidente o che avevano consumato prodotti alimentari provenienti dalla medesima zona).

*itself showed that the emission treatment equipment was inadequate and the environmental-impact assessment incomplete»<sup>162</sup>.*

La Corte riconosce pertanto la violazione della disposizione di cui all'art. 8 della Convenzione. Viene inoltre affermato che la norma in questione è da considerarsi violata ogni qualvolta uno Stato manchi di informare adeguatamente i cittadini circa i pericoli e i rischi connessi alla residenza in zone esposte a inquinamento. Nella vicenda in oggetto, infatti, i ricorrenti sono rimasti in attesa di informazioni che gli avrebbero consentito di ponderare i potenziali pericoli legati alla residenza in quella zona<sup>163</sup>.

Lo stesso principio viene ribadito, seppur in una vicenda riguardante l'inquinamento acustico derivante dall'attività estrattiva di una miniera d'oro, nella sentenza Taskin e altri contro Turchia (m. 46117/1999). In tal caso infatti le autorità governative turche continuavano a concedere permessi per il prosieguo dell'attività, ignorando quanto stabilito dal Consiglio di Stato che ne aveva invece ordinato la cessazione. Tali permessi peraltro venivano autorizzati molto spesso senza allertare la comunità, che ne era all'oscuro<sup>164</sup>.

Ricollegandosi al caso López Ostra contro Spagna (sentenza del 9 dicembre 1994, serie A 303-C, pp. 54-55, § 51), la Corte ha specificato che l'articolo 8 ben può applicarsi sia a casi di inquinamento ambientale, tanto gravi da incidere negativamente nella vita privata e familiare ma che comunque non comportano danni alla salute, sia come in questo caso allorché intercorra uno stretto rapporto tra

---

<sup>162</sup> Trad «*in una relazione dell'8 dicembre 1988 una commissione di esperti tecnici nominati dal Consiglio comunale di Manfredonia stabilì che, a causa della posizione geografica della fabbrica, le emissioni da essa emesse nell'atmosfera venivano spesso convogliate verso Manfredonia. Dal rapporto peraltro, emergeva che la fabbrica si era rifiutata di consentire al comitato di effettuare un'ispezione e che i risultati di uno studio condotto dalla fabbrica stessa mostravano che le apparecchiature per il trattamento delle emissioni erano inadeguate e la valutazione dell'impatto ambientale incompleta*».

<sup>163</sup> Nella sentenza si legge che «*In the instant case the applicants waited, right up until the production of fertilisers ceased in 1994, for essential information that would have enabled them to assess the risks they and their families might run if they continued to live at Manfredonia, a town particularly exposed to danger in the event of an accident at the factory. The Court holds, therefore, that the respondent State did not fulfil its obligation to secure the applicants' right to respect for their private and family life, in breach of Article 8 of the Convention. There has consequently been a violation of that provision*».

<sup>164</sup> SCARCELLA, *Giurisprudenza C.E.D.U. e diritto dell'ambiente: i principali filoni della Corte di Strasburgo*, cit., 133.

godimento della vita privata e impatto ambientale<sup>165</sup>. Più nello specifico, nel caso in oggetto, le autorità governative hanno agito in violazione dei crismi e delle garanzie<sup>166</sup> che devono permeare le decisioni in materia ambientale<sup>167</sup>.

Sempre relativamente al diritto alla vita privata e familiare di cui all'articolo 8 della Convenzione, è meritevole di essere menzionato il caso Giacomelli contro Italia. La ricorrente in tal caso, dopo aver proposto numerosi ricorsi interni, decide di adire la Corte di Strasburgo contro una serie di provvedimenti autorizzativi emanati dalle competenti autorità amministrative per il prosieguo dell'attività di smaltimento di rifiuti, tra cui l'inertizzazione di rifiuti tossici (si trattava di una particolare pratica di smaltimento attraverso l'utilizzo di prodotti chimici che annualmente interessava circa duecentomila metri cubi di scorie)<sup>168</sup>, da parte di uno stabilimento che distava pochi metri dall'abitazione della ricorrente.

In specie, la questione è stata sottoposta al vaglio dei giudici di Strasburgo soltanto dopo la presentazione di una molteplicità di ricorsi dianzi al competente tribunale amministrativo regionale. A tal proposito, la ricorrente aveva contestato una serie di provvedimenti autorizzativi emanati dalla regione che non soltanto consentivano la continuazione dell'attività, ma permettevano delle modifiche agli

---

<sup>165</sup> IBIDEM

<sup>166</sup> Richiamando il caso *López Ostra v. Spain* la Corte vuole appunto specificare come gravi in capo alle pubbliche autorità il dovere di espletare l'equo bilanciamento tra gli interessi pubblici e privati che inevitabilmente si contrappongono. Inoltre, le medesime autorità hanno il compito di minimizzare quanto più possibile i rischi correlati alla messa in funzione degli impianti inquinanti, così da non incidere eccessivamente sulla vita privata degli individui.

<sup>167</sup> Al punto 113 della sentenza si legge infatti che «*The Court points out that Article 8 applies to severe environmental pollution which may affect individuals' well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health (see López Ostra v. Spain, judgment of 9 December 1994, Series A no. 303-C, pp. 54-55, § 51).*

*The same is true where the dangerous effects of an activity to which the individuals concerned are likely to be exposed have been determined as part of an environmental impact assessment procedure in such a way as to establish a sufficiently close link with private and family life for the purposes of Article 8 of the Convention. If this were not the case, the positive obligation on the State to take reasonable and appropriate measures to secure the applicant's rights under paragraph 1 of Article 8 would be set at naught».*

<sup>168</sup> DE SALVIA, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali: la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo e della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, Milano, 2007, 1308.

impianti e il trattamento di rifiuti tossici. Tali provvedimenti autorizzativi venivano puntualmente rinnovati<sup>169</sup>.

È peraltro indicativo come il 24 maggio 2000 il Ministero dell’Ambiente avesse decretato l’attività dello stabilimento come incompatibile con le norme poste a salvaguardia dell’ambiente, ritenendo possibile il prosieguo della stessa solo fino al 29 aprile 2004 a patto che l’impresa rispettasse condizioni specifiche.

Il mancato rispetto delle prescrizioni previste per legge e delle misure raccomandate veniva rilevato in una specifica relazione anche dall’ASL locale e dall’ARPA competente, le quali avevano indicato le varie omissioni.

Nel decidere la Corte enuncia quella che è la corretta interpretazione dell’art. 8 della Convenzione, affermando che la norma sancisce il diritto alla vita familiare e privata e specificando che il rispetto di tale principio non può essere circoscritto al rispetto del solo spazio fisico. In specie, si legge che *«ogni individuo ha il diritto al rispetto della propria casa, intendendosi per tale non solo il diritto all'effettiva area fisica, ma anche il tranquillo godimento di quella zona»*. Ne deriva che la violazione del principio in oggetto non si realizza solo con le intromissioni fisiche nell’abitazione, ma anche con interferenze immateriali come ad esempio quelle relative ai rumori, alle emissioni, agli odori *et similia*<sup>170</sup>.

Al punto 78 i giudici continuano asserendo che l’articolo 8 ben possa applicarsi sia allorquando la violazione sia causata direttamente dallo Stato, sia anche quando lo stesso non abbia predisposto un’adeguata disciplina delle attività del settore privato. Orbene, in entrambi i casi lo Stato deve procedere bilanciando gli interessi dei soggetti privati con quelli della società. Nel giudizio lo Stato godrà di un buon

---

<sup>169</sup> IBIDEM.

<sup>170</sup> La sentenza recita testualmente *«Article 8 of the Convention protects the individual's right to respect for his private and family life, his home and his correspondence. A home will usually be the place, the physically defined area, where private and family life develops. The individual has a right to respect for his home, meaning not just the right to the actual physical area, but also to the quiet enjoyment of that area. Breaches of the right to respect for the home are not confined to concrete or physical breaches, such as unauthorised entry into a person's home, but also include those that are not concrete or physical, such as noise, emissions, smells or other forms of interference. A serious breach may result in the breach of a person's right to respect for his home if it prevents him from enjoying the amenities of his home (see Hatton and Others v. the United Kingdom [GC], no. 36022/97, § 96, ECHR 2003-VIII)»*.

marginale di discrezionalità, potendo disporre le misure più adeguate al rispetto della Convenzione<sup>171</sup>.

Il giudizio di bilanciamento che lo Stato deve effettuare viene poi sottoposto al vaglio della Corte, la quale ha il dovere di verificare che il processo decisionale sia stato conforme a quanto stabilito dalla Convenzione. In materia ambientale si dovranno quindi condurre delle indagini per comprendere preventivamente i possibili effetti sugli individui e sulla loro vita<sup>172</sup>.

Nel caso in oggetto, i giudici hanno evidenziato come il rilascio delle autorizzazioni relative allo svolgimento dell'attività di smaltimento dei rifiuti tossici era avvenuta in totale assenza di analisi o studi preventivi concernenti gli effetti. Inoltre, anche con riferimento alla procedura di V.I.A. (verifica impatto ambientale) venivano riscontrate violazioni, in quanto la stessa veniva effettuata soltanto sette anni dopo l'inizio attività.

Constatate le predette violazioni, la Corte ha pertanto condannato lo Stato italiano a risarcire la ricorrente per i danni morali e al pagamento delle spese processuali.

---

<sup>171</sup> La sentenza recita: «*Article 8 may apply in environmental cases whether the pollution is directly caused by the State or whether State responsibility arises from the failure to regulate private-sector activities properly. Whether the case is analysed in terms of a positive duty on the State to take reasonable and appropriate measures to secure the applicants' rights under paragraph 1 of Article 8 or in terms of an interference by a public authority to be justified in accordance with paragraph 2, the applicable principles are broadly similar. In both contexts regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole; and in both contexts the State enjoys a certain margin of appreciation in determining the steps to be taken to ensure compliance with the Convention. Furthermore, even in relation to the positive obligations flowing from the first paragraph of Article 8, in striking the required balance the aims mentioned in the second paragraph may be of a certain relevance (see Powell and Rayner, p. 18, § 41, and López Ostra, pp. 54-55, § 51, both cited above)*».

<sup>172</sup> I giudici affermano infatti che «*however, the Court must ensure that the interests of the community are balanced against the individual's right to respect for his or her home and private life. It reiterates that it has consistently held that although Article 8 contains no explicit procedural requirements, the decision-making process leading to measures of interference must be fair and must afford due respect to the interests safeguarded to the individual by Article 8 (see, mutatis mutandis, McMichael v. the United Kingdom, judgment of 24 February 1995, Series A no. 307-B, p. 55, § 87)*» e continuano «*A governmental decision-making process concerning complex issues of environmental and economic policy must in the first place involve appropriate investigations and studies so that the effects of activities that might damage the environment and infringe individuals' rights may be predicted and evaluated in advance and a fair balance may accordingly be struck between the various conflicting interests at stake (see Hatton and Others, cited above, § 128)*».

### 1.7.2. Segue: Il caso Ilva.

Con una sentenza<sup>173</sup> destinata a riaccendere l'infuocato dibattito scaturito intorno al caso Ilva<sup>174</sup> e alla relativa disciplina "salva Ilva", la Corte di Strasburgo ha condannato unanimemente l'Italia per le violazioni relative all'articolo 8 (diritto alla vita privata e familiare) e all'articolo 13 della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo, a causa della mancanza di ricorsi interni attraverso cui i ricorrenti avrebbero potuto far valere le proprie ragioni<sup>175</sup>.

La pronuncia europea trae origine da due distinti ricorsi presentati nel 2013 e nel 2015 da 180 soggetti (divenuti in seguito alla dichiarazione di irricevibilità del ricorso 161), residenti a Taranto e nelle zone circostanti, parimenti colpite dalle emissioni del noto impianto siderurgico<sup>176</sup>.

Orbene, nella disamina condotta dai giudici di Strasburgo emerge come l'intera vicenda sia incardinata da un lato sugli effetti dannosi per la salute umana provocati dalle emissioni dell'acciaiera, dall'altro sulle condotte tenute da alcuni organi dello Stato. In specie, con riferimento all'impatto dannoso delle emissioni vengono riportati all'interno della sentenza molteplici studi, condotti dal 1997 fino al 2017 ora da istituzioni nazionali e internazionali, ora da centri di ricerca, ora da autorevoli scienziati e attestanti appunto la stretta correlazione tra le emissioni e la salute umana<sup>177</sup>.

---

<sup>173</sup> Il testo della sentenza è redatto in francese ed è stato tradotto dal Ministero della Giustizia. La sentenza è consultabile online presso [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>174</sup> Cfr. RUGA RIVA, *Il caso Ilva: avvelenamento e disastro dolosi*, in FOFFANI, CASTRONUOVO (a cura di), *Casi di diritto penale dell'economia*, vol. II, *Impresa e sicurezza*, Bologna, 2015, 149; GIAMPIETRO, *Ilva 2015: la sommatoria di Decreti legge, di leggi di conversione e di Decreti sull'AIA aggrava l'emergenza*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2015, 11-12, 642; ID, *Ilva: nuovi decreti legge e nuove deroghe per dare attuazione a quale AIA*, ivi, 2016, 11, 715.

<sup>175</sup> ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it).

<sup>176</sup> IBIDEM

<sup>177</sup> In particolare, vengono citati gli studi del Centro europeo ambiente e salute (organismo dell'OMS - Organizzazione mondiale della sanità), i rapporti ARPA, le ricerche dell'Osservatorio Epidemiologico della Regione Puglia, gli studi condotti dall'Istituto Superiore di Sanità e il rapporto del Registro Tumori di Taranto. Da questi emerge un maggior tasso di mortalità o comunque di malattia nella zona di Taranto rispetto alle altre zone e tale dato viene attribuito al tasso di inquinamento derivante dallo stabilimento. In particolare, viene rilevata «una maggiore incidenza neoplastica nel comune di Taranto rispetto al resto della provincia, tra l'altro per il cancro dello stomaco, del colon, del fegato, del polmone, dei reni, della vescica, della tiroide, del seno, dell'utero e della prostata». Ancora, secondo i rapporti ARPA che si sono susseguiti negli anni sussiste «un nesso causale tra le emissioni

Relativamente alle condotte tenute da organi e propaggini dello Stato, nel corpo della pronuncia vengono ripercorsi minuziosamente tutti gli avvicendamenti che hanno coinvolto l'Ilva dal 1990, anno in cui il Consiglio dei Ministri chiese al Ministero dell'Ambiente di «*istituire un piano di disinquinamento per il risanamento del territorio*», passando per il 2003 e il 2004 in cui «*la società Ilva e gli amministratori locali conclusero diversi atti d'intesa al fine di porre in essere delle misure per ridurre l'impatto ambientale dell'impianto*», fino ad arrivare al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 settembre 2017 con cui si è deliberata una proroga dei termini per l'adempimento degli obblighi ambientali posti a carico dello stabilimento siderurgico.

La ricostruzione dimostra come il 2012 sia stato *annus horribilis* per la salvaguardia ambientale. In particolare, i provvedimenti giudiziari disposti il 25 luglio dal GIP di Taranto venivano vanificati dai successivi atti dell'esecutivo. Se infatti da un lato il 27 ottobre 2012 veniva emanata dal Ministero dell'Ambiente una nuova autorizzazione integrata ambientale (AIA) conforme alle prescrizioni dell'autorità giudiziaria, dall'altro il 3 dicembre del medesimo anno le prescrizioni anzidette venivano private della loro efficacia a causa del primo decreto c.d. “*salva Ilva*”, che concedeva una proroga di 36 mesi per l'attività dell'acciaieria a patto che la stessa si conformasse entro lo stesso termine alle prescrizioni individuate nell'AIA<sup>178</sup>.

Meritevoli di essere menzionati sono anche una serie di decreti “*salva Ilva*” successivi. In specie, il decreto legge n. 61 del 4 giugno 2013<sup>179</sup> prevedeva la nomina di un commissario straordinario incaricato della gestione della società per un periodo fino a trentasei mesi e al contempo la nomina di un comitato di esperti, che successivamente propose l'attuazione di un nuovo piano ambientale<sup>180</sup>. Il decreto

---

*industriali e i danni alla salute nella zona di Taranto*».

<sup>178</sup> ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, cit.

<sup>179</sup> Convertito nella legge n. 89 del 3 agosto 2013.

<sup>180</sup> Nella pronuncia si legge che il decreto «*dispose anche che dovesse essere nominato un comitato di esperti. Una volta istituito, quest'ultimo propose al Ministero dell'Ambiente un piano che prevedeva delle misure per la tutela dell'ambiente e della salute dei lavoratori e della popolazione («il piano ambientale»)*, contenente anche le azioni da intraprendere e le scadenze per la loro attuazione al fine di garantire il rispetto dell'AIA».

legge n. 1 del 5 gennaio 2015 sollevava l'amministratore straordinario da qualsivoglia responsabilità penale o amministrativa nell'ambito dell'attuazione delle misure previste dal decreto, garantendogli pertanto una sorta di immunità giustificata dal fatto che le stesse misure «*costituivano adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro*». Infine, venivano previste numerose proroghe con un nuovo termine fissato al mese di agosto 2023 per l'esecuzione delle misure previste nel piano ambientale.

È bene poi soffermarsi sulle questioni sollevate dal governo italiano con riferimento alla ricevibilità del ricorso. Diverse le eccezioni sollevate dal Governo: la prima relativa alla qualità di “vittime” dei ricorrenti, che potrebbe attribuirsi solo all'esito dei procedimenti interni; la seconda attiene alla “genericità” delle doglianze dei ricorrenti, che, non fornendo alcun elemento fattuale attestante la sofferenza di un danno individuale, fanno sì che i ricorsi siano inquadrabili nelle *actiones populares*; con la terza viene obiettato come la maggior parte dei ricorrenti non viva nella zona interessata dall'inquinamento bensì in comuni diversi; infine, meritevole di essere qui menzionata è la censura relativa all'esaurimento delle vie di ricorso interne. Secondo il governo infatti i ricorrenti avrebbero potuto presentare una denuncia penale per poi costituirsi parti civili, o alcune azioni previste dal codice civile e ambientale ovvero ancora una *class action* ai sensi della legge n. 15/2009.

La Corte argomenta a partire dalla conferma dell'inammissibilità dell'*actio popularis*, essendo un organismo preposto alla tutela dei diritti fondamentali individuali<sup>181</sup>. Continua asserendo che la Convenzione non appresta alcuna tutela specifica nei confronti dell'ambiente in quanto tale (Kyrtatos c. Grecia, n. 41666/98, §52, CEDU 2003 VI (estratti)), pur ribadendo come i danni ambientali possano integrare violazioni dell'articolo 8 Cedu allorquando gli stessi producano delle offese nella sfera privata di soggetti determinati<sup>182</sup>. Prosegue rilevando come, salvo diciannove ricorrenti, i rimanenti sessantuno vivano in zone interessate

---

<sup>181</sup> ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, cit.

<sup>182</sup> IBIDEM.

dall'inquinamento ambientale. I giudici, poi, richiamano nelle loro argomentazioni numerosi studi e rapporti scientifici, attestanti la correlazione tra le emissioni inquinanti dello stabilimento e la situazione sanitaria fortemente pregiudicata<sup>183</sup>. Infine, conclude respingendo la tesi del governo relativa alle vie interne potenzialmente esperibili. In specie, la Corte rileva da una parte come siano assenti all'interno del nostro ordinamento strumenti che consentano di ottenere una bonifica o il disinquinamento di zone fortemente pregiudicate da inquinamenti pericolosi (§122), dall'altra evidenza come a causa dell'immunità concordata all'amministratore (ed estesa al futuro acquirente) siano precluse aprioristicamente azioni di tipo penale o amministrativo (§123).

Orbene, vagliando la statuizione di merito, i giudici enucleano alcuni importanti principi. Il punto di partenza nella disamina è certamente l'articolo 8 della Cedu. In specie, viene ribadito come i danni ambientali possano incidere negativamente sul benessere degli individui. Questi ultimi, si legge, “*possono essere privati del godimento del loro domicilio, nuocendo in tal modo la loro vita privata*”<sup>184</sup>. Affinché sia applicata la norma di cui all'articolo 8 è tuttavia necessario che l'inquinamento abbia una portata tale da ridurre in maniera notevole la capacità di poter godere del proprio domicilio o della propria vita privata o familiare<sup>185</sup>. La predetta valutazione deve peraltro considerare tutti gli ulteriori elementi del caso di specie tra cui l'intensità e la durata delle nocività, le conseguenze fisiche e psicologiche da queste derivanti e incidenti ora sulla salute ora sulla qualità di vita dell'individuo.

Nell'enucleazione dei principi la Corte continua chiarendo come sia indifferente l'applicazione del primo o del secondo paragrafo della norma di cui all'art. 8,

---

<sup>183</sup> In particolare, si legge che «*la Corte fa riferimento anche al rapporto dell'ARPA del 2017, che ribadisce il nesso di causalità sopra menzionato e attesta la permanenza di uno stato di criticità sanitaria nella zona «ad alto rischio ambientale» e nel SIN di Taranto, dove il tasso di mortalità e di ricovero ospedaliero per alcune patologie oncologiche, cardiovascolari, respiratorie e digestive era superiore rispetto alla media regionale (paragrafo 28 supra)*».

<sup>184</sup> La Corte in tal caso richiama alcuni precedenti giurisprudenziali e in particolare i casi *López Ostra c. Spagna*, 9 dicembre 1994, serie A n. 303-C, § 51, e *Guerra e altri c. Italia*, 19 febbraio 1998, § 60.

<sup>185</sup> Cfr. *Cordarella e altri c. Italia*, 24 gennaio 2019, § 156.

gravando in capo allo stato in ogni caso il dovere di controbilanciare in modo equo gli interessi dei privati con quelli della società<sup>186</sup>.

Infine, i giudici, ritenendo troppo difficoltoso quantificare e valutare l'incidenza dell'inquinamento nei confronti del singolo caso specifico, non potendosi peraltro ignorare numerosi altri elementi quali ad esempio l'età o la professione esercitata, rimandano alle conclusioni delle giurisdizioni e delle autorità interne competenti<sup>187</sup>.

Terminata l'enucleazione dei principi regolatori della materia, si procede alla disamina del caso di specie, circoscrivendo l'ambito del proprio giudizio alla "diligenza" che lo stato deve usare per controbilanciare gli interessi in gioco ed evidenziando peraltro come in capo allo stato sia posto l'onere di giustificare in modo preciso e circostanziato la scelta di sottoporre gli individui a gravosi oneri per favorire gli interessi della società<sup>188</sup>.

La Corte richiama le evidenze scientifiche per giustificare la ricevibilità del discorso. In particolare, nei paragrafi § 162, § 163, § 164 e § 165 si legge che sin dagli anni 70 numerosi organismi statali si sono preoccupati di denunciare i gravi pregiudizi per la salute e per l'ambiente derivanti dalle emissioni inquinanti dello stabilimento. Viene richiamato ad esempio il rapporto SENTIERI che constata la correlazione tra le emissioni inquinanti e le contrazioni di tumori ai polmoni e alla pleura e il rapporto ARPA del 2017 che rileva il permanere a della situazione di criticità.

Di particolare importanza è l'asserzione fatta propria dalla Corte, secondo cui vani sarebbero stati i tentativi di disinquinamento condotti dalle autorità nazionali e reputando sbilanciate in favore degli interessi della società le misure adottate dal

---

<sup>186</sup> Al punto § 157 si legge che «L'articolo 8 non si limita a ordinare allo Stato di astenersi da ingerenze arbitrarie: a questo impegno negativo possono aggiungersi obblighi positivi inerenti ad un rispetto effettivo della vita privata. In ogni caso, sia che si affronti la questione dal punto di vista dell'obbligo positivo dello Stato di adottare misure ragionevoli e adeguate per proteggere i diritti dell'individuo, in applicazione del primo paragrafo dell'articolo 8, che dal punto di vista di una ingerenza di un'autorità pubblica, da giustificare ai sensi del secondo paragrafo, i principi applicabili sono abbastanza simili. In entrambi i casi, si deve avere riguardo al giusto equilibrio da trovare tra gli interessi concorrenti dell'individuo e della società nel suo insieme, e lo Stato gode in ogni caso di un certo margine di apprezzamento (López Ostra, sopra citata, § 51, e Guerra e altri, sopra citata, § 58)».

<sup>187</sup> Cfr. *Cordarella e altri c. Italia*, 24 gennaio 2019, § 159.

<sup>188</sup> Cfr. *Cordarella e altri c. Italia*, 24 gennaio 2019, § 160.

governo<sup>189</sup>. In aggiunta a tali considerazioni, viene peraltro evidenziato come non soltanto le misure indicate nel 2012 al fine di migliorare l'impatto ambientale dell'acciaieria non sono state mai adottate, sottoponendo lo stato ad una procedura di infrazione d'anziché i giudici dell'Unione Europea<sup>190</sup>, ma il governo ha anche permesso attraverso provvedimenti urgenti la normale continuazione dell'attività dello stabilimento, non considerando i gravi rischi per la salute delle persone e dell'ambiente<sup>191</sup>.

Sulla base delle considerazioni suesposte la Corte, unanimemente condanna l'Italia per la violazione dell'articolo 8 in quanto *«le autorità nazionali hanno ommesso di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva del diritto degli interessati al rispetto della loro vita privata. Perciò, il giusto equilibrio da assicurare tra, da una parte, l'interesse dei ricorrenti a non subire gravi danni all'ambiente che possano compromettere il loro benessere e la loro vita privata e, dall'altra, l'interesse della società nel suo insieme, non è stato rispettato»*<sup>192</sup>.

I giudici rilevano peraltro anche la violazione dell'articolo 13 della Convenzione EDU che garantisce la possibilità di un ricorso interno per lamentare doglianze e difendere i diritti riconosciuti dalla medesima Convenzione. A tale conclusione si perviene in quanto è stata constatata *«l'impossibilità di ottenere misure che garantiscano il disinquinamento delle aree interessate da emissioni nocive dello stabilimento Ilva»*<sup>193</sup>.

Infine, la Corte rigetta le pretese risarcitorie avallate dai ricorrenti, ritenendo *«che le constatazioni di violazione della Convenzione alle quali è giunta costituiscano una riparazione sufficiente per il danno morale subito dai ricorrenti»*<sup>194</sup>.

---

<sup>189</sup> ZIRULIA, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, cit.

<sup>190</sup> Cfr. *Cordarella e altri c. Italia*, 24 gennaio 2019, § 167.

<sup>191</sup> Cfr. *Cordarella e altri c. Italia*, 24 gennaio 2019, § 168. In specie la ricostruzione fa notare come *«Per di più, è stata riconosciuta l'immunità amministrativa e penale alle persone incaricate di garantire il rispetto delle prescrizioni in materia ambientale, ossia l'amministratore straordinario e il futuro acquirente della società»*.

<sup>192</sup> Cfr. *Cordarella e altri c. Italia*, 24 gennaio 2019, § 173.

<sup>193</sup> Cfr. *Cordarella e altri c. Italia*, 24 gennaio 2019, § 175.

<sup>194</sup> Cfr. *Cordarella e altri c. Italia*, 24 gennaio 2019, § 186.

## CAPITOLO II

### **LA TUTELA PENALE DELL'ARIA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO**

SOMMARIO: 2.1. Le peculiarità della tutela penale dell'ambiente nell'ordinamento penale italiano. – 2.2. L'inquinamento atmosferico nel TUA: la Parte V del d.lgs. 152/2006. Premessa. – 2.2.1. La tutela penale dell'aria. – 2.2.2. L'inquinamento atmosferico. Definizioni e ambito di tutela. – 2.2.3. L'analisi dei reati Parte V del d.lgs. 152/2006. – 2.2.4. Il getto pericoloso di cose. – 2.2.5. I rapporti tra l'art. 279 e l'art. 674 c.p. – 2.3. Il recupero della centralità del diritto ambientale nel sistema penale e la Parte VI del d.lgs. 152/2006. – 2.3.1. L'introduzione degli eco-reati e le criticità non ancora risolte. – 2.3.2. L'inquinamento ambientale: struttura e oggetto del delitto di inquinamento. – 2.3.3. L'abusività della condotta. – 2.3.4. Il disastro ambientale. – 2.3.5. Le fattispecie di inquinamento e disastro ambientale colposi. – 2.3.6. Traffico e abbandono di materiali ad alta radioattività. – 2.4. La responsabilità degli enti per i reati ambientali. I modelli organizzativi in materia di ambiente.

#### **2.1 Le peculiarità della tutela penale dell'ambiente nell'ordinamento penale italiano.**

L'ambiente è un bene giuridico riconosciuto e tutelato da norme, uno strumento di monito per interventi, anche di tipo preventivo, nei confronti di una collettività spesso poco rispettosa di quell'ecosistema in cui è inserita.

In senso giuridico, con il termine ambiente si intende una serie di elementi atti a connotare tanto la realtà naturale quanto gli ambienti di vita e di lavoro, visti sia sotto i profili di salubrità e/o di igiene, sia sotto aspetti estetici, culturali, urbanistici.

Risulta difficile fornire una definizione condivisa di ambiente. Ad una nozione più ristretta, riferita alle sole componenti della biosfera, quali acqua, aria e suolo ed alla flora e alla fauna che la abitano, si contrappone una nozione più ampia che estende il concetto di ambiente al territorio, inteso come assetto urbanistico, paesaggio e beni culturali<sup>195</sup>.

Il termine ambiente (dal latino *ambire*, circondare) indica “tutto ciò che sta intorno”<sup>196</sup> e forse proprio per la ampiezza della definizione, risulta difficile determinarne in concreto l’estensione e stabilire se la nozione si riferisca ad un ambiente *naturale*, volto a ricomprendere uno spazio ancora incontaminato, formato solamente dalla natura e dai suoi elementi, o se invece si tratti di un ambiente *antropizzato*, sul quale cioè si ha avuto un intervento da parte dell’uomo. Se l’ambiente venisse inteso solo in senso naturale e se solo questa dimensione fosse soggetta a salvaguardia, il bene giuridico tutelato sarebbe estremamente scarso, dal momento che le azioni umane sono frequenti ed è ad oggi difficilmente identificabile un ambiente sul quale non sia intervenuto l’uomo.

Accanto a questa definizione di carattere semantico occorre darne una di carattere giuridico.

Negli anni Settanta del precedente secolo che il tema ambientale assume consistenza e nell’opinione pubblica dei paesi occidentali e nell’azione delle istituzioni statali<sup>197</sup>. In particolare, si può far riferimento simbolicamente alla

---

<sup>195</sup> Per questa distinzione CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente. Contributo all'analisi delle norme penali a struttura "sanzionatoria"*, Padova, 1996, 15 e ss. e RUGA RIVA, *Diritto Penale dell'ambiente*, Torino, 2016, 3 e 4.

<sup>196</sup> Così anche in altre lingue europee: *environment* in inglese, *environnement* in francese, *umwelt* in tedesco.

<sup>197</sup> Così D’AMELIO, voce *Ambiente* (tutela dell’) in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 1988. In tema si veda anche BAJNO, voce *Ambiente* (tutela penale dell’) nel *Dig. Disc. Pen*, Vol I, 1988; BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antigiridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008; DE SANTIS, *Diritto penale dell'ambiente. Un'ipotesi sistematica*, 2012; GIUNTA, voce *Ambiente* (tutela dell’) in *Enciclopedia del diritto*, Annali II tomo 2, Milano, 2008; LO MONTE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente. Tra esigenze di effettività e simbolismo involutivo*, Milano 2004; PALMIERI, *Contributo ad uno studio sull'oggetto della tutela nel diritto penale dell'ambiente*, Napoli, 2007; RUGA RIVA, *La tutela penale dell'ambiente*, Torino 2011; VERGINE, voce *Ambiente* (tutela penale dell’) nel *Dig. Disc.Pen.*, IX app. 1997

Dichiarazione di Stoccolma<sup>198</sup> del 1972 quale primo atto giuridico di impegno per contrastare il degrado ambientale, constatato il deterioramento delle risorse naturali del globo.

La prima nozione di ambiente è stata elaborata nel anni '70 da Massimo Severo Giannini<sup>199</sup>, che alla bipartizione sostituisce una teoria tripartita, sulla cui base l'ambiente può essere pensato in una triplice accezione, ove ad una dimensione *naturalistica*, connessa a quanto espresso all'art. 9 della Costituzione, segue una dimensione *spaziale*, volta a proteggere le risorse ambientali dal deterioramento conseguente alle attività inquinanti poste in essere dall'uomo ed infine una dimensione *urbanistica*, riferita all'assetto ed alla gestione del territorio<sup>200</sup>.

La seconda accezione, volta ad attribuire all'ambiente una dimensione *spaziale*, è quella che attualmente risulta maggiormente condivisibile e che più strettamente si collega al tema del diritto penale dell'ambiente, soprattutto in seguito alla introduzione del titolo VI-bis nel codice penale.

Al Giannini si deve anche l'elaborazione dottrina in forza della quale il rapporto tra l'uomo e l'ambiente può essere considerato di *mutua aggressione*, e dunque, quando l'ambiente subisce un'aggressione a causa dell'uomo, esso restituisce l'attacco, determinando uno sbilanciamento del rapporto verso una condizione più pericolosa per i soggetti che abitano un determinato ambiente<sup>201</sup>.

L'ambiente è divenuto oggetto di studio e di interesse in un periodo relativamente recente, quando l'opinione pubblica è diventata sensibile ai pericoli o ai danni che potevano derivare dalla lesione del bene ambiente.

---

<sup>198</sup> Prodotta dal vertice internazionale ivi tenutosi avente ad oggetto il tema "Sull'ambiente umano". I principi stabiliti possono essere così sintetizzati: la libertà, l'uguaglianza e il diritto ad adeguate condizioni di vita; le risorse naturali devono essere protette, preservate, opportunamente razionalizzate per il beneficio delle generazioni future; la conservazione della natura deve avere un ruolo importante all'interno dei processi legislativi ed economici degli Stati. Fonte: [www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it](http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it), sito ufficiale del Ministero per gli Affari esteri.

<sup>199</sup> La nozione tripartita di ambiente è stata sostenuta da GIANNINI, *Ambiente: Saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, Bologna 1973, 15 e ss.

<sup>200</sup> GIANNINI, op. cit.

<sup>201</sup> VALIANTE, *Manuale di diritto penale dell'ambiente*, Milano, 5-18, in cui si presenta l'elaborazione legislativa, giurisprudenziale, dottrinale, comunitaria ed internazionale del concetto di ambiente.

A cavallo fra gli anni 70' ed 80', fecero la loro comparsa diverse pronunce giurisprudenziali sul tema, inizialmente legate ad una visione estetica del paesaggio, considerato come una bellezza naturale percepita dall'esterno, per poi arrivare ad una visione più ampia di questo concetto, considerato come un bene avente proprietà emergenti, poste al di sopra delle sue componenti essenziali ed intrinseche, quali la flora, la fauna e la geologia e che quindi deve essere intenso nel suo insieme e nella propria totalità<sup>202</sup>.

A riguardo, si segnala la sentenza della Corte di Cassazione Civile a Sezioni Unite del 1979<sup>203</sup>, in cui si afferma che la tutela della salute si deve estendere fino a proteggere *"la vita associata dell'uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola, e in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi, delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute: essa assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre"*.

L'ambiente deve intendersi come un diritto della personalità e costituisce pertanto *"un diritto fondamentale dell'uomo"*.

Si insiste inoltre, soprattutto in materia penale, a fornire una nozione il più ristretta possibile del bene ambiente, che esponga tutto quanto non direttamente collegabile all'aspetto "biotico" (flora e fauna) di una determinata area geografica, in connessione dinamica con gli elementi "abiotici" (aria, acqua, e suolo) che vi insistono, quali il paesaggio<sup>204</sup> e l'urbanistica, da considerare invece in prospettiva decisamente culturale, da un lato, e architettonica, dall'altro.

In dottrina ci si domanda, infine, se l'ambiente sia meritevole di tutela in quanto tale (concezione cosiddetta "ecocentrica") ovvero in quanto luogo in cui deve

---

<sup>202</sup> IBIDEM.

<sup>203</sup> Cass. Civ. S.U., 6 ottobre 1979, n. 5172. MAZZOLA, *Il diritto all'ambiente salubre*, Venezia, 2008. Questa sentenza, attraverso un'interpretazione estensiva degli artt. 2 e 32 Cost., ha dunque identificato il diritto alla salute anche come diritto all'ambiente salubre, la cui protezione è assimilata a quella offerta ai diritti fondamentali e inviolabili della persona umana.

<sup>204</sup> Si veda in proposito CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, Rivista Trimestrale di diritto pubblico, n. 2/2004, 363 ss.

prosperare l'uomo, da solo e nelle formazioni sociali in cui si sviluppa la sua personalità (concezione antropocentrica).

La giurisprudenza costituzionale, recependo gli orientamenti ormai consolidati in dottrina, con la sentenza n.210 del 28 maggio del 1987, ha ricompreso nell'ambiente tutto ciò che garantisce da sicura la preservazione della «persona umana in tutte le sue estrinsecazioni».

La Corte ha da lungo tempo rinvenuto un sufficiente ancoraggio costituzionale alla tutela dell'ambiente nel secondo comma dell'art. 9 della Cost., secondo cui la Repubblica «tutela il paesaggio».

L'interpretazione evolutiva che ha interessato questa espressione ha portato, in combinazione con il disposto di cui all'art. 32 della Costituzione, a dilatarne il significato fino di comprendervi, attraverso una *sineddoche*, anche la tutela dell'ambiente.

La Corte, con sentenza 641/87, ha inoltre riconosciuto che nell'ambiente “un bene immateriale che ha una rilevanza giuridica soltanto per il riconoscimento tenuto nella stessa legge 349 del 86<sup>205</sup> e che rientra fra la *res communia omnium*”, un bene unitario sebbene a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire isolatamente e separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità.

Il fatto che l'ambiente possa essere fruibile in varie forme e differenti modi, così come possa essere oggetto di varie norme che assicurano la tutela dei vari profili in cui si estrinseca, non fa venir meno e non in alla sua natura e la sua sostanza di un bene unitario che l'ordinamento prende in considerazione.

L'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita.

La sua protezione esprime l'esigenza di un *habitat* naturale nel quale l'uomo vive e agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori

---

<sup>205</sup> Si riporta il testo dell'art. 18: “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, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato”.

largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assume a valore primario ed assoluto.

Vi sono, poi, le norme ordinarie che, in attuazione di detti precetti, disciplinano ed assicurano il godimento collettivo ed individuale del bene ai consociati, ne assicurano la tutela imponendo a coloro che lo hanno in cura, specifici obblighi di ansia ed interventi.

Sanzioni penali, civili ed amministrative rendono la tutela concreta ed efficace, ciò in quanto chi danneggia l'ambiente è tenuto al risarcimento nei confronti dello Stato.<sup>206</sup>

L'ambiente è, quindi, un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme.

L'articolo 117 della Costituzione, nel testo attualmente vigente come modificato dalla legge costituzionale 3/2001, menzionata tra le materie soggette a legislazione esclusiva dello Stato “la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”, laddove affida alla potestà legislativa concorrente la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”.

Da subito la Corte Costituzionale ha ribadito come la riforma “esprime un'esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali. Come già affermato da questa Corte, la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una “materia”, essendo invece l'ambiente da considerarsi come un “valore” costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenza legislative su materia per le quali quel valore costituzionale assume rilievo non senza ricordare che “la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed ulteriori obiettivi perseguiti, non si esauriva nel rimanere assorbita nelle competenze

---

<sup>206</sup> Sulla responsabilità per danno ambientale, vedi, *ex multis*:– GIAMPIETRO (a cura di), *La responsabilità per danno all'ambiente - L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, Milano, 2006; FIMIANI, *Le nuove norme sul danno ambientale*, Il Sole 24 Ore, 2006; nonché per i commenti più recenti sulle norme in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente contenute nel D.Lgs. n. 152 del 2006: COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al codice dell'ambiente*, Padova, 2007.

di settore (sentenza 356 del 1994), configurandosi l'ambiente come bene unitario che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza 67 del 1992).

La natura di valore trasversale, idonea ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standard minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma della previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”.

Inoltre, con la sentenza 62/2005 il giudice delle leggi ha ribadito che “l'ambiente non è una materia in senso tecnico, ma un valore costituzionale”.

Analogamente, con sentenza 378/2007, la Corte ha affermato che “sovente l'ambiente è stato considerato come un bene immateriale. Se non che, quando si guarda all'ambiente come ad una “materia” di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tenere presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia della qualità e degli elementi delle sue singole componenti.

In questo senso, del resto, si è pronunciata anche spesso la Corte con l'ordinanza n. 144 del 2007, per distinguere il reato edilizio da quello ambientale.

Oggetto di tutela, come si evince dalla dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. Occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come un sistema, considerato cioè nel suo aspetto dinamico, qual realmente è, e non solo da un punto di vista statico ed astratto.

Ne consegue che spetta allo stato disciplinare l'ambiente come un'entità organica, adottare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto.

A tal proposito è da notare che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionalmente primario (sentenza n.151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987), e deve garantire

(con prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore.

Infatti, spesso si parla dell'ambiente come "materia trasversale", che attraversa orizzontalmente tutto il tessuto costituzionale (v. sentt. n. 12/2007 e, soprattutto, n.407/2002: *"la tutela dell'ambiente non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacchè, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interesse e competenze (...) che ben possono essere regionali"*).

Spetta quindi allo Stato determinare idonei *standards* di tutela da rispettare all'interno dell'intero territorio nazionale (sent. n. 307/2003), laddove le regioni possono intervenire con norme, afferenti alle materie in cui esercita la potestà legislativa concorrente che debbono rigorosamente muoversi entro la "cornice" delineata dalla legislazione statale. (sent. nn.259/2004, 303/2003, 312/2003).

Se così è, appaiono ben chiare tutte le difficoltà connesse ad una possibile definizione del "bene ambiente", suscettibile di tutela penale.

Data la difficoltà riscontrata nell'individuare una nozione univoca di ambiente, si può affermare che sia più opportuno definirlo di volta in volta, tenendo conto delle diverse prospettive di veduta del legislatore, il quale tende ad individuare in un singolo elemento (aria, acqua, suolo, paesaggio) l'oggetto del proprio interesse<sup>207</sup>. Nell'applicazione concreta delle disposizioni di legge dovrà essere individuato quell'aspetto dell'ampia nozione di ambiente da tenere, di volta in volta, in considerazione<sup>208</sup>.

L'ambiente è andato assumendo, progressivamente maggior importanza, la qualifica di bene giuridico a protezione del quale si sono visti succedere diversi interventi legislativi, come il d.lgs. 152/2006 e da ultimo la legge n. 68 del maggio 2015, che ha previsto una tutela penale più stringente e ha collocato alcune fattispecie di danno all'ambiente entro il codice penale.

---

<sup>207</sup> RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Milano, 2007, 6.

<sup>208</sup> IBIDEM.

Nel corso dei trascorsi decenni si è assistito al passaggio da una tutela prettamente amministrativa ad una tutela penale “lieve”, incentrata su figure contravvenzionali, fino a giungere alla predisposizione dei delitti penali ambientali, con la previsione di pene più severe rispetto a quanto previsto dalle contravvenzioni introdotte con il d.lgs. 152/2006.

In forza del principio di offensività, che domina il diritto penale, nel caso in cui sia lesa un bene giuridico, la sanzione penale trova applicazione unicamente se si produca un nocimento effettivo o nel caso in cui il pericolo posto in essere venga concepito solo come un’offesa potenziale<sup>209</sup>.

Da ciò consegue l’importanza di determinare il più chiaramente possibile, il concetto di ambiente e quando questo bene giuridico venga lesa, per poter stabilire i casi specifici in cui debbano intervenire sanzioni penali.

Passando al contesto Europeo, la politica dell’Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell’Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell’azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché sul principio “chi inquina paga”.

Questi principi sono enunciati per la prima volta all’art. 191 comma 2, dell’Atto Unico Europeo<sup>210</sup> (1986) e quindi compaiono in un documento comunitario, tuttavia non vincolano solo il legislatore europeo, ma anche, direttamente, il legislatore nazionale e le pubbliche amministrazioni in virtù dell’apposito rinvio operato, a livello interno, dall’art. 11 della Costituzione e dalla legge sul procedimento amministrativo.

La legge 7 agosto 1990, n. 241, infatti, all’art. 1 richiama, tra i principi a cui l’amministrazione deve attenersi nello svolgimento della propria attività amministrativa, quelli dell’ordinamento comunitario, con la conseguenza che una

---

<sup>209</sup> FIANDACA, MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2015, 150.

<sup>210</sup> L’Atto Unico Europeo definisce quali propri obiettivi e principi ispiratori della azione della comunità economica europea (oggi UE) quelli di preservare, proteggere e migliorare la qualità dell’ambiente, contribuire alla protezione della salute umana, assicurare un’utilizzazione prudente e razionale delle risorse umane.

loro eventuale violazione può comportare l'adozione di provvedimenti amministrativi illegittimi e pertanto soggetti all'annullamento<sup>211</sup>.

Dopo il Trattato di Maastricht non si ha più un'Unione Europea di soli "mercanti"<sup>212</sup>, diretta al perseguimento di obiettivi di natura economica, ma si è venuta a configurare un'Europa di cittadini, volta a garantire e tutelare non solo i diritti economici, ma anche quelli sociali, civili e politici delle persone e la tutela dell'ambiente diviene così un aspetto prioritario, al punto da essere stata introdotta nella prima parte del Trattato istitutivo della Comunità<sup>213</sup>.

In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione.

## **2.2 L'inquinamento atmosferico nel TUA: la parte quinta del d.lgs. 152/2006.**

### **Premessa.**

L'inquinamento atmosferico è dato dalla presenza nell'atmosfera di sostanze che causano un effetto misurabile sull'essere umano, sugli animali, sulla vegetazione o sui diversi materiali. Sostanze che, solitamente, non sono presenti nella normale composizione dell'aria, oppure lo sono ad un livello di concentrazione inferiore.

Su scala locale, la diffusione atmosferica degli inquinanti, è influenzata notevolmente da fattori meteorologici e tra questi in particolare dalle precipitazioni atmosferiche, che contribuiscono letteralmente a dilavare l'aria dai contaminanti presenti, e dall'intensità del vento.

Questo chiarisce il motivo per cui le zone più soggette ai fenomeni di inquinamento sono le zone urbane dove sono presenti impedimenti alla circolazione dell'aria e dove ovviamente sono concentrate le maggiori fonti di emissione (industrie, trasporti, centrali elettriche e molte altre fonti).

---

<sup>211</sup> RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.*, 1-2/2012, 69 e cfr. anche [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).

<sup>212</sup> IBIDEM.

<sup>213</sup> IBIDEM.

L'inquinamento ambientale è sempre andato di pari passo con l'evoluzione della cosiddetta civiltà. L'incremento demografico e l'addensamento abitativo in alcune zone specifiche, legati alla necessità di sopperire ai bisogni industriali e civili dell'uomo, ha comportato un'azione inquinante a livello locale e mondiale notevolmente elevata.

Negli ultimi anni fortunatamente le restrizioni normative hanno ridimensionato le emissioni di inquinanti in atmosfera ma, in controtendenza rispetto a tutti gli altri settori, quello del trasporto ha comunque registrato un incremento del 22%<sup>214</sup>. Questo è spiegabile considerando che i trasporti, in particolare quelli su strada, stanno diventando meno inquinanti grazie all'applicazione di misure più restrittive sulle emissioni e all'inserimento di elementi di innovazione tecnologica ma, nello stesso tempo, l'aumento della domanda compromette i risultati conseguiti.

Il problema dell'inquinamento atmosferico, e di conseguenza delle politiche tese a migliorare tramite adeguati provvedimenti la qualità dell'aria, sta assumendo in questi ultimi tempi un'importanza sempre più rilevante soprattutto nel contesto delle grandi città. Numerosi studi hanno provato l'esistenza della correlazione tra la concentrazione di inquinanti nell'atmosfera e il peggioramento delle condizioni di salute della popolazione (misurata in termini di decessi o di degenze per malattie cardiocircolatorie) e questa nuova consapevolezza obbligato i nostri organi amministrativi a far fronte concretamente al problema delle emissioni inquinanti di origine antropica.

### **2.2.1. La tutela penale dell'aria.**

Il miglioramento della qualità della vita umana è l'obiettivo del d.lgs.152/2006 che all'art. 2 sancisce che il miglioramento debba realizzarsi «attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorata e razionale delle risorse naturali».

---

<sup>214</sup> LOSA, *Previsione delle emissioni di biossido di azoto e ozono nella città di Livorno*, 2006, 5.

Tale concetto esprime la visione antropocentrica di tale normativa, in cui la qualità della vita umana è tutelata con le misure di protezione dell'ambiente, in un rapporto evidente di bene finale/ bene strumentale<sup>215</sup>.

La parte quinta del d.lgs. n.152/2006 è dedicata alle “Norme in materia di tutela dell'aria”. Partendo dal dato normativo, l'inquinamento è definito dall'art. 5 lett. i ter) 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 potrebbe nuocer alla salute umana o alla qualità dell'ambiente, causare il deterioramento dei beni materiali, oppure danni o perturbazioni a valori ricreativi dell'ambiente o di suoi altri legittimi usi».

Successivamente la normativa, nel disciplinare delle emissioni in atmosfera all'art. 268, definisce l'inquinamento atmosferico come «ogni modificazioni dell'aria atmosferica, dovuta all'introduzione nella stessa di una o più sostanze in quantità e caratteristiche tali da ledere o da costituire un pericolo per la salute umana o per la qualità dell'ambiente oppure tali da ledere i beni materiali o comprometter gli usi legittimi dell'ambiente».

Da tali definizioni si evince che sono tre diversi gli interessi di tutela che affiorano, interessi alternativi, ma non interdipendenti: quali la qualità dell'ambiente, la salute umana e gli usi legittimi dell'ambiente.

Tale alternatività degli interessi di tutela ambientale sembrerebbe delineare un'apertura ad una visione ecocentrica<sup>216</sup>. In realtà tale visione appare utopistica, ciò in quanto è di interesse penale solo i danni rilevanti per la qualità dell'aria, del suolo o delle acque pregiudicano gli interessi dell'uomo e non l'equilibrio naturale.

Questa soluzione si ricava dai concetti di valore soglia, di limiti di inquinanti, di danni rilevanti per la qualità degli equilibri ecologici che richiamano una definizione

---

<sup>215</sup> CORNACCHIA, PISANI, *Il nuovo diritto penale dell'ambiente, La tutela penale dell'aria*, a cura di STEA, 2018, 409.

<sup>216</sup> CORSANITI, *Profili generali di tutela giurisdizionale contro il danno ecologico*, in *La responsabilità d'impresa*, Milano 1987, 41 ss; GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano 1980; PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979, 13ss, nonché la suprema Corte di Cassazione con le sentenze 9 marzo 1979 n.1463 e 6 ottobre 1979 n.5172 -pionieristiche nell'affermazione del diritto alla salubrità dell'ambiente- e che elevano a momento unificante il diritto ad un ambiente di vita salubre.

sociale dell'ambiente in cui vengono fissate delle «regole tese a contemperare l'esigenza di tutela dell'ambiente con quelle tendenzialmente inquinanti dell'attività dell'uomo»<sup>217</sup>.

### **2.2.2. L'inquinamento atmosferico. Definizioni e ambito di tutela.**

L'aria è formata da azoto, ossigeno e anidride carbonica, oltre a quantità minime di altri gas.

L'aria ha una composizione che è rimasta immutata per milioni di anni, ma con lo sviluppo industriale e l'urbanizzazione è cominciato il processo di inquinamento atmosferico.

L'inquinamento dell'aria non è altro che la presenza nell'atmosfera di determinate sostanze dette inquinanti; infatti la cattiva qualità dell'atmosfera è una delle forme di inquinamento più gravi sia per l'ambiente sia per la salute che per il benessere dell'uomo, su cui incide notevolmente lo smog.

Oggi, a differenza del passato, non è più sufficiente la semplice presenza di sostanze inquinanti, ma occorre la loro immissione per rendere operative le misure di tutela predisposte dalla normativa di riferimento; ciò sottolinea l'anticipazione della tutela punitiva.

Il primo intervento in materia di inquinamento atmosferico si deve alla legge 13 luglio 1966, n.655, la c.d. legge antismog, finalizzata a contrastare le alterazioni delle «normali condizioni di salubrità dell'aria».

La legge antismog disciplinava le principali fonti di inquinamento dell'aria, ovvero gli impianti termici, gli impianti industriali e i mezzi motorizzati, e per la prima volta l'oggetto della tutela era rappresentato dalla risorsa naturale in se considerata, come si evince dalla lettura combinata degli artt. 1 e 20, l.615/1996.

Sotto l'aspetto penalistico, la legge antismog prevedeva solo reati formali, delineando così degli illeciti consistenti nella mancata richiesta o esecuzione delle prescrizioni amministrative, imposte per evitare l'inquinamento atmosferico<sup>218</sup>.

---

<sup>217</sup> RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, 5.

<sup>218</sup> CORNACCHIA, N. PISANI, *Il nuovo diritto penale dell'ambiente, La tutela penale dell'aria*, a cura di STEA, 2018, 413.

Le disposizioni contenute nella legge antismog furono sostituite per la maggior parte da quelle contemplate nel d.p.r. 24 maggio 1988, n. 203, avente ad oggetto «attuazione delle direttive CEE n.80/779, 82/884, 84/360, 85/203 concernenti norme in materia di inquinamento prodotto dagli impianti industriali, ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987 n.183»<sup>219</sup>.

L'art.1, comma, 1, d.p.r. 203/1988, disponeva che «il presente decreto detta norme per la tutela della qualità dell'aria ai fini della protezione della salute e dell'ambiente su tutto il territorio nazionale», sottolineando la protezione dell'aria come mezzo di tutela della salute umana.

Nel 1999 il quadro normativo sull'inquinamento atmosferico si completa con il d.lgs. 4 agosto 1999, n. 351 avente ad oggetto «attuazione della direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria», con cui, si affidava al ministro dell'ambiente di concerto con il ministro della sanità, sentita la Conferenza Stato-Regione-Città, la fissazione dei valori limite e guida di qualità dell'aria.

Per quanto concerne la disciplina punitiva, la normativa del 1988 distingueva gli impianti realizzati prima del luglio 1988, da quelli costruiti dopo l'entrata in vigore della novella, per i quali veniva in rilievo l'art. 24, secondo cui: «Chi inizia la costruzione di un nuovo impianto senza l'autorizzazione di un nuovo impianto ovvero ne continua l'esercizio con autorizzazione sospesa, rifiutata, revocata, ovvero dopo l'ordine di chiusura dell'impianto, è punito con la pena dell'arresto da due mesi a due anni e dell'ammenda da lire cinquecentomila a lire due milioni.

Chi attiva l'esercizio di un nuovo impianto senza averne dato nel termine prescritto, comunicazione preventiva alle competenti autorità, è punito con l'arresto sino ad un anno o con l'ammenda sino a due milioni. Chi omette di comunicare alla regione, nel termine con riferimento al periodo prescritto, i dati relativi alle emissioni, effettuate a partire dalla data di messa a regime degli impianti, è punito con l'arresto sino a sei mesi o con l'ammenda sino due milioni.

---

<sup>219</sup> Per un commento, AMENDOLA, *Industrie e inquinamento atmosferico. Primi appunti sulla nuova disciplina penale*, in *Foro it.*, V. 1988, 520; AMENDOLA - DELL'ANNO, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico*, Napoli, 1992.

Chi, nell'esercizio di un nuovo impianto, non osserva le prescrizioni dell'autorizzazione o quelle imposte dall'autorità competente nell'ambito dei poteri ad essa spettanti, è punito con l'arresto sino ad un anno o con l'ammenda sino a lire due milioni. Alla pena prevista al comma 4 soggiace chi nell'esercizio di un nuovo impianto non rispetta i valori limite di emissione stabiliti direttamente dalla normativa statale e regionale. Nei casi previsti dai commi 4 e 5 si applica sempre la pena dell'arresto sino ad un anno se il superamento dei valori limiti di emissione determina il superamento di valori limiti di qualità dell'aria»<sup>220</sup>.

Un regime sanzionatorio più mite era previsto invece, per gli impianti già esistenti alla data di entrata in vigore della novella; l'art. 26, infine sanzionava i titolari degli impianti che non utilizzavano i combustibili conformi alle prescrizioni che sarebbero state adottate ai sensi dell'art.16 con l'arresto sino a due anni o con l'ammenda da lire cinquecentomila a lire due milioni.

Da tale normazione si rileva che la tecnica di incriminazione andava affinando un sistema tutorio contravvenzionale, con la previsione di ipotesi formali e di pericolo presunto con una evidente finalità preventiva.

Oggi, l'inquinamento atmosferico è definito dall'art 268, comma 1, lett. a), d.lgs. 152/2006, con cui viene dato rilievo all'introduzione nell'atmosfera di sostanze inquinanti idonee a porre in pericolo la salute dell'ambiente o a ledere beni materiali.

Inoltre, il d.lgs. 152/2006 opera un richiamo costante ad una serie di allegati che integrano le disposizioni incriminatrici.

Un quadro positivo che è mutato con l'emanazione del d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, recante «Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 3 aprile 2006, n.152 recante norme in materia ambientale, a norma dell'art.12 della l. 18 giugno 2009, n. 69», con cui, in particolare, è stata introdotta la definizione di «stabilimento» ed è stata modificata contestualmente quella di «impianto», con importanti riflessi sia sull'individuazione

---

<sup>220</sup> La Corte costituzionale (15 luglio 1997 n. 234, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, 76ss), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del presente comma, nonché dell'art. 25, comma 5, nella parte in cui stabiliscono, per le violazioni ivi previste e punite, la pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda, anziché la pena alternativa dell'arresto e dell'ammenda.

dei valori limite di emissione<sup>221</sup> da applicare agli impianti, che nei riguardi dei poteri di ordinanza della pubblica amministrazione così come definiti nell'art. 278, d.lgs. 152/2006<sup>222</sup>.

La parte quinta del d.lgs. n.152/2006, profondamente modificata dal d.lgs. n. 128/2010, è dedicata alle “norme in materia di materia dell'aria”.

Il Codice dell'ambiente approvato con il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e modificato da ultimo con il decreto 16 gennaio 2008, n. 4, è stato elaborato secondo la tecnica del testo unico, ossia, come esso stesso esplicita all'art.2 co. 2, con “finalità di riordino, coordinamento ed integrazione delle materie indicate all'art 1”, quali le procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), la valutazione d'impatto ambientale (VIA), l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC) (art. 1 co.1 lett A); la difesa del suolo, la lotta alla desertificazione, la tutela delle acque dall'inquinamento e la gestione di risorse idriche (art. 1 co 1, lett B); la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati (art. 1 co.1 lett C); la tutela dell'aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera (art. 1 co. 1 lett D) e, infine, la tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente (art. 1 co. 1 lett E). Il testo contiene in misura quantitativamente prevalente norme di carattere amministrativo. Alla fine di ogni disciplina di settore, tuttavia, sono inserite norme penali di carattere sanzionatorio. Sul modello ingiunzionale della tutela penale dell'ambiente si tornerà in seguito. Per quanto riguarda la natura formale del decreto si osservi che alcuni dubbi sono sorti in merito alla sua qualificazione di testo unico, in ragione del suo carattere spesso innovativo. A tal riguardo in dottrina si è fatto ricorso alla categoria del cd. testo unificato.

---

<sup>221</sup> Secondo quanto previsto nell'art.268 lett. q), d.lgs.152/2006, il valore limite di emissione è «il fattore di emissione, la concentrazione, la percentuale o il flusso di massa di sostanze inquinanti nelle emissioni che non devono essere superati. I valori di limite di emissione espressi come concentrazione sono stabiliti con riferimento al funzionamento dell'impianto delle condizioni di esercizio più gravose, e salvo diversamente disposto dal presente titolo o dall'autorizzazione, si intendono stabiliti come media oraria».

<sup>222</sup> Vi è un'ampia discrezionalità della pubblica amministrazione nella determinazione dei parametri inquinanti da fissare nell'atto autorizzativo, sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo, in modo tale da individuare la migliore strategia possibile per garantire un buon livello di protezione ambientale

La novella ha sostituito l'obbligo di autorizzazione per ogni singolo impianto con l'obbligo di autorizzazione per stabilimento, questo è definito come “il complesso unitario e stabile che si configura come un complessivo ciclo produttivo, sottoposto al potere decisionale di un unico gestore, in cui sono presenti uno o più impianti o sono effettuate una o più attività che producono emissioni attraverso, per esempio, dispositivi mobili, operazioni manuali, deposizioni o movimentazioni”.

Si considera «stabilimento» anche il luogo adibito in modo stabile all'esercizio di una o più attività” (art.268, lett. b, TUA). Appare evidente che nel concetto di stabilimento rientrano quelli di «impianto» e di «attività». Infatti anche il concetto di impianto è dotato di una definizione normativa vincolante: «impianto» è il dispositivo o il sistema o l'insieme di dispositivi o sistemi fisso e destinato a svolgere in modo autonomo una specifica attività, anche nell'ambito di un ciclo più ampio.

Diversamente il concetto di «attività» non è dotato di una definizione positiva ma si riferisce nella lettura costante, alle condotte di gestione e modifica dell'impianto autorizzato, a loro volta oggetto di controllo preventivo, ma anche, secondo un'interpretazione ispirata al principio di precauzione ad ogni attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o servizi<sup>223</sup>.

Si nota, che anche a seguito della novella, tutti gli impianti che emettono in atmosfera devono essere autorizzati e rispettare le prescrizioni imposte; l'unica differenza consiste nella riduzione del numero delle autorizzazioni in origine legati ad ogni singolo impianto, ed oggi allo stabilimento unitariamente inteso.<sup>224</sup>

Il titolo primo della parte quinta si applica, “ai fini della prevenzione e della limitazione dell'emissione in atmosfera di impianti ed attività”, “agli impianti, inclusi gli impianti termici civili non disciplinati dal titolo secondo, e dalle attività che producono emissioni in atmosfera e stabilisce i valori di emissione, le prescrizioni, i metodi di campionamento e di analisi delle emissioni, ed i criteri per la valutazione della conformità dei valori misurati ai valori limite” (art.267 TUA).

---

<sup>223</sup> In tal senso espressamente Cass., sez. III, 12 marzo 2003, in *Cass. pen.*, 2004, 3769.

<sup>224</sup> RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, 196.

Il titolo secondo è dedicato agli impianti termici civili aventi potenze inferiori a determinate soglie; le violazioni della relativa disciplina sono sanzionate in via esclusivamente amministrativa<sup>225</sup>.

Infine, il titolo terzo concerne la disciplina dei combustibili; per le relative violazioni si appresta una tutela in parte amministrativa in parte penale (art.296 TUA).

Partiamo con l'analizzare la fattispecie di cui all'art. 279, comma 1, che prevede un'articolata serie di fattispecie penali aventi ad oggetto l'inizio dell'installazione o l'esercizio di stabilimenti in assenza di autorizzazione, o con autorizzazione scaduta, decaduta, sospesa o revocata.

Il primo comma dell'art. 279 disciplina tre distinte fattispecie di reato proprio, riferibili al gestore dell'attività da cui provengono le emissioni, quale soggetto obbligato a richiedere l'autorizzazione o, comunque, a curarne la costante validità durante l'esercizio dell'attività<sup>226</sup>.

Per quanto attiene al soggetto attivo si celano ristrette tipologie di soggetti; colui che inizia ad installare sarà, materialmente, il costruttore incaricato dal committente dell'attività industriale, artigianale o agricola. È evidente che la disposizione intende anticipare la punibilità di chi, successivamente, eserciterà l'impianto o l'attività, e cioè del gestore dello stabilimento. È "gestore", "la persona fisica o giuridica che ha potere decisionale circa l'installazione o l'esercizio dello stabilimento e che è responsabile dell'applicazione dei limiti e delle prescrizioni disciplinate" dal TUA.

Da tale normativa si desume che, del reato di inizio di installazione di stabilimento non autorizzato risponderà anzitutto il gestore, soggetto obbligato a munirsi di previa autorizzazione, laddove risulti committente e beneficiario dell'opera.

---

<sup>225</sup> L'art. 288, comma 7 puniva con l'ammenda da quindici euro a quarantasei euro la conduzione di un impianto termico civile di potenza termica nominale superiore a 0.332 MW in assenza ove prescritto del patentino di cui all'art. 287. Tale ipotesi è stata depenalizzata dall'art.3 comma 21, d.lgs. n.128/2010 con sanzione amministrativa pecuniaria di identico ammontare, e rideterminazione della potenza a 0.232 MW.

<sup>226</sup> Cass. pen., sez. III 27 ottobre 2015, n. 48456, in Ambiente 2016, 133; Conf. Cass. pen., sez. III, 11 gennaio 2012, n.27260. Di recente, Cass. pen., sez. terza, 12 gennaio 2017, n. 12165.

Il reato, consistente nell'iniziare l'installazione, è un reato istantaneo e si consuma quando si raggiunga una consistenza edilizia minima rispetto al progetto<sup>227</sup>.

Tale disposizione comporta un'accentuata anticipazione della tutela penale ad una fase prodromica a quella di effettiva operatività dell'impianto o di effettiva "partenza dell'attività, incriminando a titolo di reato consumato una condotta che, "naturalisticamente" rappresenta un primo passo verso l'esercizio e dunque, giuridicamente avrebbe potuto considerarsi un tentativo, peraltro non punibile, trattandosi di contravvenzione<sup>228</sup>.

Il reato di esercizio di stabilimento senza autorizzazione è un reato permanente; la permanenza cessa con il rilascio dell'autorizzazione o comunque con il venir meno dell'esercizio. Infine, il reato non è configurabile nel caso in cui l'attività non sia concretamente esercitata, pur essendo potenzialmente in grado di espletarsi<sup>229</sup>.

### **2.2.3. L'analisi dei reati parte V d.lgs. 152/2006.**

L'art. 279, comma 1, punisce altresì "chi sottopone un impianto a modifica sostanziale senza autorizzazione".

Per "modifica sostanziale s'intende quella che comporta un aumento o una variazione qualitativa delle emissioni o che altera le condizioni di convogliabilità tecnica delle stesse" e che possa produrre effetti negativi e significativi sull'ambiente.

---

<sup>227</sup> Contra Cass. sez., III, 24 ottobre 2012, n. 192, in *DeJure*, secondo cui il reato è permanente, fintanto che cessi la clandestinità della condotta, ad es; per sopralluogo dell'autorità o per rilascio dell'autorizzazione; nello stesso senso: Cass. sez. terza, n.254335/2013 la tesi della permanenza non persuade: la formula "inizia" sembra indicare un momento temporale ben preciso, superato il quale, il reato è già integrato in tutti i suoi requisiti, in caso contrario il legislatore avrebbe dovuto usare formule diverse, presupponenti la rilevanza giuridica del protrarsi della condotta dall'inizio alla conclusione dei lavori di installazione (RUGA RIVA, *La permanenza nei reati ambientali*, in *Amb. Svil.*, 2014,802).

<sup>228</sup> RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, 200.

<sup>229</sup> In questo senso Cass. pen., sez. III, 15 novembre 2012, n. 46835, in *DeJure*; nel caso di specie secondo la Corte non vi era prova che la cabina di verniciatura e la saldatrice a filo continuo presenti in officina fossero effettivamente funzionanti. Va sottolineato che la pronuncia è intervenuta su un provvedimento di sequestro adottato per l'ipotesi di esercizio di attività in assenza di autorizzazione, mentre a soluzione diversa si sarebbe verosimilmente potuti pervenire qualora si fosse contestato la distinta fattispecie di inizio installazione, che ovviamente presuppone un impianto solo potenzialmente idoneo a produrre emissioni.

In caso di omessa comunicazione di tale modifica non sostanziale il d.lgs.128/2010 ha previsto, la sanzione amministrativa pecuniaria pari a mille euro in luogo dell'originaria pena dell'ammenda fino a mille euro. Tale novità appare di importante rilevanza, ciò in quanto la tipologia dell'incriminazione dell'omessa comunicazione di fatti non significativi rispetto al bene tutelato è da sempre quella più problematica rispetto al principio di offensività.

Tale contravvenzione di modifica sostanziale non autorizzata di stabilimento si configura come un reato istantaneo che si consuma con la conclusione delle opere di modifica dell'impianto rimaste ignote alla pubblica amministrazione<sup>230</sup>.

Secondo alcuni l'esercizio di impianto con autorizzazione sospesa o revocata, prima della novella del 2010, rappresentavano una situazione di pericolo per la salute o per l'ambiente, costituendo fattispecie di danno; ma la prosecuzione dell'esercizio dell'impianto o dell'attività non implica necessariamente il passaggio dal pericolo accertato al danno, limitandosi soltanto alla persistenza del pericolo già accertato<sup>231</sup>. Tale tesi sembra rafforzata dalla modifica dell'art. 278 TUA ad opera del d.lgs. n.128/2010, il quale ha aggiunto l'ipotesi di danno a quella originale del pericolo mostrando di ritenere che almeno alcune ipotesi di inosservanza delle prescrizioni possano determinare danno.

In conclusione, il reato in esame potrà ritenersi di danno<sup>232</sup> solo a condizione che si individui il bene tutelato dalle funzioni di controllo della pubblica amministrazione senza considerare i beni finali tutelati (salute e ambiente, o che si intenda il danno come presuntiva modificazione in *pejus* dello *status quo* ante della qualità dell'aria.

L'art. 279, comma 2 punisce "chi, nell'esercizio di un impianto o di un'attività, viola i valori limite di emissione e le prescrizioni stabiliti dall'autorizzazione, dagli allegati I, II, III o V, alla parte quinta" del d.lgs. 152/2006, "dai piani e dai

---

<sup>230</sup> In questo senso, MICHELETTI, *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, II ed., Padova 2007 p.474 s., contra Cass. 2 ottobre 2014, Pasquinelli, in *Leggi d'Italia in ragione del fatto che la modifica dello stabilimento costituirebbe solo il momento della consumazione, che si protrarrebbe sino alla conclusione del procedimento di controllo e dal rilascio del titolo abilitativo, ovvero sino alla desistenza del soggetto attivo.*

<sup>231</sup> RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, 202.

<sup>232</sup> MARTINI, *Gli strumenti per la tutela penale dell'aria, in speciale ambiente, Dir. Pen. e Proc.*, 2010, 9.

programmi o dalla normativa di cui all'art. 271 o le prescrizioni altrimenti imposte dall'autorità competente”.

Tale disposizione offre tutela penale, in via diretta, a valori limite e prescrizioni di legge o di fonte amministrativa, a loro volta funzionali alla salubrità dell'aria e alla salute dell'uomo.

Quando si parla di valore limite s'intende il “fattore di emissione, la concentrazione, la percentuale o il flusso di massa di sostanze inquinanti nelle emissioni che non devono essere superati” (art.268, lett. q, TUA).

In giurisprudenza il reato di inosservanza delle prescrizioni è configurato come un reato di pericolo astratto, integrato con la “semplice effettuazione di una delle attività soggette a titolo abilitativo senza osservarne le prescrizioni”<sup>233</sup>. Viene data una lettura molto ampia delle prescrizioni, sarebbero tali anche “le disposizioni che impongono adempimenti prodromici alla messa in esercizio dell'impianto, tra le quali rientrano quelle attinenti all'osservanza del progetto relativo all'esercizio delle emissioni in atmosfera”<sup>234</sup>.

Si è precisato che il potere della pubblica amministrazione di conformazione alle prescrizioni può essere il più ampio possibile, con l'unico limite di non ricadere in un'ipotesi di eccesso di potere, “come nel caso in cui la prescrizione non sia in alcun modo ricollegabile alle esigenze di precauzione e di controllo” esercitate dall'amministrazione pubblica<sup>235</sup>.

I successivi commi dell'art. 279 disciplinano le seguenti ipotesi.

Il comma terzo dell'art. 279 d.lgs. 152/2006 stabilisce: «fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'art. 29 *quattuordecies*, comma 7, chi mette in esercizio un impianto o inizia ad esercitare un'attività senza averne dato la preventiva comunicazione ai sensi dell'art. 269 comma sesto o ai sensi dell'art. 272, comma 1 è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda fino a milletrentadue euro». Si tratta di un reato proprio e formale avente ad oggetto l'inadempimento al dovere di rendere nota alla pubblica amministrazione dell'impianto o l'inizio di esercizio dell'attività onde

---

<sup>233</sup> Cass., 2 febbraio 2011, M.L., in *DeJure*; cass. 13 maggio 2014, Boni, in *DeJure*.

<sup>234</sup> Cass. 9 giugno 2011, CED, 251018 in *DeJure*.

<sup>235</sup> Cass. 13 maggio 2014 Boni, cit.

soddisfare l'esigenza di consentire controlli preventivi e di imporre eventuali cautele ulteriori. Si tratta di un reato istantaneo, il cui disvalore è già tutto esaurito una volta scaduto il termine ultimo entro cui dare la comunicazione prescritta<sup>236</sup>.

Diversamente l'art. 279, comma 4 prevede un reato omissivo proprio, punendo il gestore che «non comunica all'autorità competente i dati relativi alle emissioni» «effettuate in un periodo continuativo di marcia controllata decorrente dalla messa a regime, e la durata di tale periodo, nonché il numero di campionamenti da realizzare». Dibattuto in questo caso è il bene giuridico tutelato, paradossalmente, si tratta dell'ipotesi in cui sembra più agevole ritenere tutelata la salute pubblica posto che vien fatto di pensare che la fattispecie più severamente punita tuteli il bene di rango più elevato.

L'ultima contravvenzione prevista dall'art. 279, ispirata dal c.d. principio dello *stand still*, riguarda gli impianti autorizzati, anche in via provvisoria o in forma tacita, ai sensi della normativa previgente, ad esclusione di quelli dotati di autorizzazione generale previsti dall'art. 281, comma 1 d.lgs. 152/2006.

In tali ipotesi il gestore deve adottare, fino alla pronuncia dell'autorità competente sulla nuova autorizzazione, tutte le misure necessarie ad evitare un aumento anche temporaneo delle emissioni. Ciò vuol dire che la norma sanziona il gestore che non ha impedito un peggioramento delle condizioni di qualità dell'aria da parte di quegli impianti in attesa di autorizzazione nel passaggio dalla vecchia alla nuova normativa.

La formulazione della norma non chiarisce «con la necessaria precisione se il fatto tipico si strutturi come un reato omissivo di pura condotta, che si realizza, conseguentemente, con la mancata installazione delle misure necessarie ad evitare un peggioramento anche temporaneo delle emissioni; oppure si sia voluto creare un reato di evento causalmente orientato, che si consuma quindi nel momento in cui si verifica l'emissione peggiorativa»<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> In questo senso Cass. 23 marzo 2005, n. 17840, in Cass. pen. 2009, 338; FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, II ed., Milano 2011, 442; contra la prevalente giurisprudenza: Cass. 16 gennaio 2008, Ronchi, in Cass. pen. 2009, 338.

<sup>237</sup> MICHELETTI, Sub art. 279, in GIUNTA (a cura di) *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, cit., 481.

In tale ultimo senso propende la giurisprudenza che ha ritenuto punibile il gestore che non aveva adottato le misure contenitive anche in presenza di un guasto tecnico, anche improvviso ed imprevedibile<sup>238</sup>.

#### **2.2.4. Il getto pericoloso di cose.**

L'art. 674 c.p., tutela la pubblica incolumità e l'ambiente; tale articolo ha dimostrato una notevole vitalità, venendo in rilievo in tema di molestie olfattive (c.d. elettrosmog)<sup>239</sup>, di inquinamento idrico, di cosiddetto elettrosmog e, soprattutto, di inquinamento dell'aria.

La fattispecie di getto pericoloso di cose punisce “chiunque getta o versa in luogo di pubblico transito o in luogo privato ma di comune o di altri uso, cose atte ad offendere o imbrattare o molestare persone, ovvero, nei casi non consentiti dalla legge, provoca emissioni di gas, di vapori o di fumo, atti a cagionare tali effetti...” nonostante la sanzione sia esigua (arresto fino ad un mese o ammenda fino a 206 euro, obblazionabile con la somma di 103 euro), il ricorso all'art.674 c.p. è assai diffuso per ragione eminentemente processuali: “le modalità di accertamento della violazione sono infinitamente più agevoli rispetto a quelle necessarie per la verifica dei reati ora contemplati dal d.lgs. n. 152/2006<sup>240</sup>”.

Secondo la giurisprudenza prevalente il getto pericoloso di cose è reato di pericolo astratto, cioè fintanto che ci si accontenti dell'astratta idoneità dell'emissione a molestare o offendere persone.

Laddove, invece, così come sostenuto dalla dottrina prevalente e da recenti sentenze<sup>241</sup>, si interpreti il reato in esame come reato di pericolo concreto, le cose cambiano: anche in relazione all'art. 674 c.p. occorrerà dimostrare la concreta idoneità della condotta di emissione ad offendere o a molestare, con tutte le

---

<sup>238</sup> Cass. Pen., sez. III, 3 maggio 1995, n. 7692, in *Riv. pen.*, 1997, 88.

<sup>239</sup> Cass. 27 marzo 2008, CRUPI, CED 239874. Non risultando normative ad hoc fissanti limiti soglia, ai fini dell'applicazione dell'art.674 in tema emissioni maleodoranti è sufficiente il superamento del limite della normale tollerabilità: Cass., sez., III, 29 maggio 2012, CED 37037.

<sup>240</sup> Così RAMACCI, *Articolo 674 c.p. e inquinamento atmosferico nella giurisprudenza della cassazione*, in *Amb. e Svil.*, 2009, 7, 621.

<sup>241</sup> Si veda Cass., sez. III, 17 aprile 2009, n. 16286, Del Balzo. Importane anche Cass., sez. III 26 settembre 2008, n. 36845, sul caso “Radio Vaticana”.

conseguenti difficoltà probatorie in ordine alla prova del nesso di causalità tra condotta ed evento pericoloso ed ai sottesi problemi di misurazione delle emissioni e di reperimento di leggi scientifiche o quantomeno di studi seri ed affidabili che comprovino il nesso tra certi livelli di emissioni e pericoli per la salute delle persone.

Talvolta, in giurisprudenza, ci si accontenta, ai fini dell'applicazione dell'art. 674 c.p. dell'idoneità delle emissioni a turbare la tranquillità o la salute psichica delle persone. In sostanza rileverebbero stati d'animo quali la paura o l'ansia, allarmi generalizzati circa possibili danni alla salute causati da determinate emissioni<sup>242</sup>, che pure non siano provatamente idonee ad offendere la salute fisica delle persone.

Tale interpretazione non appare convincente, in quanto un'interpretazione attenta al principio di offensività impone di valutare fatti, e non paure o sentimenti soggettivi privi di riscontri con la realtà.

L'art. 674 nella nuova formulazione a fronte di paventati rischi per la salute dei cittadini in relazione a campi elettromagnetici, causati da elettrodotti e da impianti di radiotrasmissione ha emanato apposita disciplina organica, fissando regole relative alle distanze dalle sorgenti elettromagnetiche ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione. Dietro la distinzione tra limiti di esposizione e valori di attenzione, sta la presunzione legislativa circa l'asserita pericolosità del superamento dei primi, e un atteggiamento precauzionale rispetto ai secondi.

Le violazioni di molte prescrizioni sono sanzionate in via esclusivamente amministrativa, rimane tuttavia aperto il problema dell'applicazione di sanzioni penali. Per quanto riguarda l'art. 674 c.p. la sua eventuale applicazione è limitata alla prima parte di detto articolo dato che le onde elettromagnetiche non rientrano nella definizione di gas, vapori o fumo di cui alla seconda parte.

Uno dei primi problemi si è posto riguardo alla riconducibilità della generazione di onde elettromagnetiche alla formula "versare o gettare".

Dottrina e giurisprudenza prevalente hanno dato un'interpretazione lata di getto, comprendente qualsiasi modalità e qualsiasi mezzo. Ciò che conta è l'immissione in atmosfera di cose, non importa se liquide, gassose, solide o di diversa natura.

---

<sup>242</sup> Cass., sez. III, 13 luglio 2011, CED 251288; cass. sez. III, 12 maggio 2003, n. 207555, DI GRADO.

Le onde elettromagnetiche non sono propriamente cose, ma energie equiparate alle cose ex art. 624, comma 2, c.p.<sup>243</sup>.

### **2.2.5. I rapporti tra l'art. 279 e l'art. 674.**

Un problema delicato riguarda il rapporto tra l'art. 279 e l'art. 674, comma 2 c.p., nonché la possibilità di ritenere integrato il reato di getto pericoloso di cose laddove l'emissione rimanga al di sotto dei valori limite fissati dalla legge o dall'autorità competente.

La giurisprudenza formatasi sulla disciplina previgente<sup>244</sup> al pari di quella attuale<sup>245</sup> ammette il concorso tra la contravvenzione di emissioni oltre i valori limiti ed il reato di emissione di gas, vapori o fumi, argomentando dalla diversità dei beni giuridici tutelati (salubrità dell'aria e incolumità pubblica) e dalla diversità strutturale delle rispettive disposizioni<sup>246</sup>.

In effetti dal raffronto delle due fattispecie emerge un rapporto di specialità rispetto a taluni elementi, ma anche una differenza strutturale.

La fattispecie di cui all'art. 279, comma 2, è speciale in ragione del soggetto attivo e dell'oggetto dell'emissione; mentre l'idoneità ad offendere, imbrattare o molestare persone è elemento tipico del solo getto pericoloso di cose.

La presenza di elementi specializzanti reciproci giustifica il concorso di reati<sup>247</sup>.

### **2.3. Il recupero della centralità del diritto ambientale nel sistema penale e la parte VI d.lgs. 152/2006.**

---

<sup>243</sup> Per una più esaustiva ricognizione si veda *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, a cura di GIUNTA, Padova, 2007.

<sup>244</sup> Cass. sez. I, 14 maggio 2002, CED 221653.

<sup>245</sup> Cass. sez. III, 7 novembre 2007, CED 230959.

<sup>246</sup> LOTTINI, sub art. 674 c.p., in Giunta (a cura di), *Codice commentato*, cit., 1717 ss.

<sup>247</sup> *Contra* GIZZI, il getto pericoloso di cose, Napoli, 2008 105 ss., secondo cui tra le due norme vi è un rapporto di specialità bilaterale come tale non riconducibile all'art. 15 c.p., che disciplinerebbe il solo rapporto di specialità unilaterale. Pertanto, andrebbe applicato il criterio dell'assorbimento, con prevalenza dell'art.279 TUA, punito più severamente dall'art. 674 c.p. Sottesa a tale argomentazione vi è l'individuazione della salute pubblica tra i beni tutelati dall'art.279 a fianco della tutela dell'ambiente.

Il progresso tecnologico insieme a tanti vantaggi, ha recato con se anche nuovi e sconosciuti rischi per l'incolumità pubblica e la salubrità dell'ambiente, lasciando emergere l'inadeguatezza delle disposizioni incriminatrici contenute nel TUA e nel codice penale preposte alla tutela di questi interessi: ciò in quanto i fatti di più grave aggressione all'ecosistema non rientravano né entro l'alveo applicativo delle predette disposizioni speciali, né nello spettro applicativo di disposizioni codicistiche poste a tutela di beni contigui ma diversi dal bene ambiente (quali l'incolumità pubblica, la salute pubblica, la flora e la fauna).

Parallelamente, nel mutato contesto culturale della nostra epoca, l'ambiente è diventato, però uno dei valori gerarchicamente sovraordinati in ogni moderno stato di diritto assurgendo al rango di piattaforma essenziale per la fruibilità di tutti gli altri diritti individuali della persona e, quindi, di bene meritevole di un'adeguata tutela anche penale.

Le nuove fattispecie incriminatrici, introdotte nel titolo VI bis della parte speciale del codice penale, dalla legge 22 maggio 2015, n. 68, si ispirano ad una diversa concezione del bene ambiente, più vicina ad una visione di tipo ecocentrico e fanno assurgere in maniera esplicita al rango penalmente rilevante le condotte di inquinamento e disastro ambientale in precedenza sussunte dalla giurisprudenza nel delitto di disastro innominato.

L'entrata in vigore delle l. n. 68/2015, recante una riforma molto attesa, segna il compiersi di un lungo cammino che determina un cambiamento radicale del diritto penale ambientale e che assume una forte valenza simbolica.

La legge n. 68/2015 ha inserito nel corpo del codice penale, un nuovo titolo il VI-bis, dedicato ai delitti ambientali, nonché una nutrita gamma di disposizioni sostanziali e processuali.

Un'innovazione attesa da molto tempo<sup>248</sup>, nel corso del quale la risposta sanzionatoria a fenomeni criminali di massiccio, quando non irreparabile, inquinamento dell'ecosistema è stata affidata all'utilizzo - molto spesso discusso e

---

<sup>248</sup> Un risalente progetto di legge, intitolato Introduzione nel codice penale del titolo VI-bis, "*Delitti contro l'ambiente*", e disposizioni sostanziali e processuali contro il fenomeno criminale dell'Ecomafia", risulta trasmesso alla Presidenze delle Camere il 22 aprile 1998.

non privo di criticità sia sul piano sostanziale che sotto l'aspetto processuale – del c.d. disastro “innominato” previsto dall'art. 434 del codice penale.

Proprio per la necessità di uscire dalle difficoltà interpretative ed applicative di una norma indiscutibile legata ad altri contesti di “disastro”, più immediatamente percepibili sul piano fenomenico, e allo stesso tempo volendo chiudere il cerchio del catalogo sanzionatorio presidiando penalmente ogni livello di alterazione peggiorativa delle matrici ambientali, il legislatore ha introdotto nel codice penale due nuove figure delittuose (inquinamento ambientale e disastro ambientale), accompagnandole con altre previsioni incriminatrici giudicate necessarie per la tenuta complessiva del sistema e con ulteriori interventi di raccordo con il Codice dell'Ambiente e con la disciplina della responsabilità degli enti.

La novella si collega a quanto richiesto dalla Direttiva dell'Unione Europea 2008/99/CE del 19 novembre 2008 sulla protezione dell'ambiente mediante il diritto penale, il cui Preambolo (art.5) precisa che “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” esistono sanzioni penali dotate di maggiore dissuasività<sup>249</sup>.

La direttiva indica dunque gli elementi di offensività dei reati di cui chiede l'introduzione nei sistemi nazionali, al fine di garantire uno standard minimo comunitario di tutela penale dell'ambiente.

### **2.3.1. L'introduzione degli eco-reati e le criticità non ancora risolte.**

Alle lacunosità insite nella disciplina della responsabilità degli enti per reati ambientali e alle problematiche applicative che essa poneva, ha posto rimedio la legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli “eco-reati”.

---

<sup>249</sup> Nella sentenza del 13 settembre 2005 (causa C-176/03, Commissione c/ Consiglio), la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha affermato che la tutela dell'ambiente costituisce uno degli obiettivi essenziali della Comunità europea ai sensi degli artt. 2 e 6 TCE e pertanto “gli artt. 174-176 TCE costituiscono, in via di principio, la cornice normativa entro la quale deve attuarsi la politica comunitaria in materia ambientale”

Come spesso accade in diritto penale, il balzo in avanti nella direzione di una radicale innovazione della disciplina è stato innescato soprattutto da casi giudiziari, che hanno impetuosamente richiamato l'attenzione dell'opinione pubblica e del legislatore sulla necessità di assicurare adeguata copertura penale alle più gravi forme di aggressione all'ambiente, non agevolmente punibili nel quadro della normativa vigente sia perché atipiche rispetto alle fattispecie incriminatrici di pericolo astratto previste nel TUAMB, sia perché difficilmente inquadrabili entro lo spettro applicativo di disposizioni codicistiche poste a tutela di beni contigui, ma diversi dal bene ambiente; come la vita, l'incolumità pubblica, la salute pubblica, la flora o la fauna<sup>250</sup>.

Grazie a questo intervento normativo le fattispecie a tutela dell'ambiente sono oggi costruite sotto forma di delitto, realizzando quello che è stato definito un "evento epocale" che per lungo tempo è stato atteso dagli esperti del settore che, costantemente, ne hanno richiamato l'urgenza<sup>251</sup>.

La modifica operata sul fronte della responsabilità degli enti rappresenta certamente un punto di riforma, tenendo conto che statisticamente i reati ambientali sono commessi nell'interesse dell'impresa.

Nel corso dei lavori preparatori, gli stessi operatori della materia evidenziavano che nel settore dei reati ambientali i fatti più gravi sono realizzati a vantaggio delle stesse imprese. Pertanto, l'applicazione di sanzioni pecuniarie nei confronti delle persone giuridiche, permette di contrastarne in modo diretto l'interesse economico, e, in determinate circostanze, risulta anche più efficace sia ai fini della persecuzione del singolo episodio sia, più in generale, in termini di deterrenza rispetto alla sanzione detentiva per la persona fisica<sup>252</sup>.

La novella, inoltre, non solo ha introdotto per la prima volta un apposito titolo dedicato ai reati ambientali all'interno del codice penale, ma ha fatto ricorso anche a fattispecie delittuose d'evento, "*ponendo in tal modo la criminalità ambientale tra i*

<sup>250</sup> SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli "ecodelitti": una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)

<sup>251</sup> SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015 n. 68 sugli "ecodelitti" una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Riv. Dir. Pen. Con.*, 2/2015, 197.

<sup>252</sup> PETELLA, *Ecoreati e responsabilità degli enti*, in *Riv. Dir. Pen. Con.*, 2018, 321 ss.

*reati di fascia medio alta, fornendo agli investigatori e alla magistrature, anche tramite l'applicabilità di discipline processuali e ablatorie ritagliate sulla criminalità organizzata, strumenti teoricamente assai incisivi nella fase delle indagini e della assicurazione dei proventi dei reati*<sup>253</sup>”.

Nonostante la riforma abbia positivamente inciso sul sistema legislativo della responsabilità degli enti per gli illeciti ambientali, emergono ancora alcune lacune.

Anzitutto, nel novero dei reati presupposto non è ancora presente la nuova fattispecie di “impedimento del controllo” di cui all’art. 452 *septies* c.p., sebbene proprio la *ratio* di tale norma consenta il presidio delle attività di accertamento e di controllo. Peraltro, sotto il profilo della responsabilità dell’ente il mancato richiamo di tale reato non trova ancora nessuna giustificazione, dato che sarebbe del tutto plausibile la realizzazione della condotta tipica sia da parte di un soggetto apicale, sia da parte di un sottoposto.

Anche il delitto di omessa bonifica, di cui all’art. 452 *terdecies* c.p., non è contemplato tra i reati presupposto. In tal caso, si configura una fattispecie omissiva che risulta indipendentemente integrata a prescindere dalla circostanza che l’omissione determini un evento dannoso aggiuntivo rispetto alla situazione di inquinamento che gli interventi di bonifica dovrebbero risolvere.

Il mancato richiamato di tale norma non si giustifica alla luce della circostanza che l’omessa bonifica, secondo il Testo Unico Ambientale, continua a fondare la responsabilità della persona giuridica, dunque non è del tutto improbabile ipotizzare che nella prassi tale reato possa realizzarsi nell’ambito societario<sup>254</sup>.

### **2.3.2. L’inquinamento ambientale: struttura e oggetto del delitto di inquinamento.**

Il delitto di inquinamento ambientale rappresenta una figura totalmente nuova, ignota al precedente panorama legislativo ambientale.

---

<sup>253</sup> RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015.

<sup>254</sup> PETELLA, *Ecoreati e responsabilità degli enti*, in *Riv. Dir. Pen. Con.*, 2018, 324 ss.

Tale fattispecie si aggiunge all'ipotesi di reato contravvenzionale costituite sul modello del superamento dei valori tabellari o di esercizio di determinate attività senza autorizzazione, collocandosi ad un livello di offesa all'ambiente superiore, connotato dalla compromissione o deterioramento significativi e misurabili.

L'art. 454 *bis* c.p. al primo comma sanziona con la reclusione da due a sei anni e con la multa da diecimila a centomila euro chiunque cagiona una compromissione o un deterioramento significativo e misurabile: a) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; b) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora e della fauna.

Il secondo comma prevede un'aggravante quando l'inquinamento è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette.

L'inquinamento ambientale è costruito come fattispecie di danno alle matrici ambientali, con radicale mutamento del tradizionale paradigma di tutela contravvenzionale imperniato sul pericolo astratto per il bene ambiente.

La definizione contenuta nell'art. 5 *i-ter*) TUA costituisce nulla più che la cornice entro la quale il legislatore penale ha ritagliato un'ipotesi più specifica di inquinamento connotato da particolari indici di offensività.<sup>255</sup>

Tale definizione di inquinamento è inidonea a distinguere le varie ipotesi di contaminazione penalmente rilevante, che vanno, per gradi di offesa crescenti, dalle contravvenzioni di pericolo astratto in tema di acque, aria e suolo, al delitto di inquinamento, a quello di disastro ambientale.

A delineare il concetto di inquinamento ai fini penali non soccorre neanche la definizione civilistica, contenuta nell'art. 300 TUA. L'inquinamento ambientale ha una sua peculiare connotazione penalistica, che lo distingue dalla definizione generale e da quella del danno civilistico che consegue ad ogni fatto ingiusto che causi un danno ambientale.

---

<sup>255</sup> RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, 241.

E' importante notare che l'autonomia dell'inquinamento ambientale penalmente rilevante segna l'emancipazione del diritto penale dell'ambiente dalla sua tradizionale funzione accessoria al diritto amministrativo, e marca i confini con il diritto civile, nella logica di sanzionare solo le condotte di contaminazioni qualificate da note di offesa particolarmente significative.

Si tratta di un reato di evento in senso naturalistico, (la compromissione o il deterioramento), che può riguardare sia una sola matrice ambientale ("acqua o aria o porzioni estese del suolo e del sottosuolo"), sia un ecosistema nel suo complesso o, la biodiversità, anche agraria, la flora o la fauna.

Si tratta di un reato causale puro a forma libera, ove l'evento sopra descritto deve essere ricollegato sul piano eziologico ad una condotta abusiva.

Inoltre, il legislatore ha impiegato concetti quantitativi non numerici per descrivere uno degli oggetti materiali dell'inquinamento: "porzioni estese... del suolo e del sottosuolo". "Porzioni estese" è una formula assai vaga e per di più presente anche nella fattispecie di disastro ambientale, sicché non pare vi sia una scala quantitativa che distingua le due offese, pur essendo la seconda più grave.

In ogni caso rileverà non solo l'inquinamento di porzioni estese del suolo o del sottosuolo, ma anche di porzioni significative: concetto quest'ultimo qualitativo; quindi potrà ritenersi inquinamento penalmente rilevante quello avente ad oggetto porzioni non estese di suolo, purché si tratti di porzioni dotate di un qualche significato.

L'aggettivo "significativo" si ripete due volte: è significativa la compromissione che, tra l'altro, ha ad oggetto porzioni significative del suolo: una tautologica, più che una definizione. Si tratta altresì di un reato di danno: occorre infatti la compromissione o il deterioramento significativo e misurabile per le matrici ambientali.

### **2.3.3. L'abusività della condotta.**

Come emerge dal primo comma, per essere considerata illecita, la condotta deve essere posta in essere *abusivamente*. La clausola di *abusività* dunque, presente al

primo comma dell'art. 452-bis codice penale, è il requisito che determina l'illiceità del comportamento realizzato dal soggetto agente.

L'abusività si rinviene tanto nel caso d'inosservanza della normativa legislativa o regolamentare in materia di ambiente quanto in tutte le ipotesi in cui non si rispettino le disposizioni o provvedimenti finalizzati alla tutela di interessi diversificati fra loro<sup>256</sup>.

L'avverbio è stato fin da subito oggetto di dibattito circa l'ampiezza del suo significato, per le difficoltà riscontrate nel cercare di stabilire quali condotte possano essere considerate "abusive" e per definire se il termine abusivo si riferisca all'esercizio di una attività in assenza di un apposito titolo abilitativo, facendone così coincidere il significato con quello dell'avverbio "clandestinamente".

Stabilire quale significato debba attribuirsi all'avverbio in questione si rivela fondamentale, soprattutto in forza del principio di determinatezza della incriminazione penale<sup>257</sup>.

Nonostante l'art. 25 comma 2 della Costituzione stabilisca l'esigenza che la fattispecie sia disciplinata in maniera tassativa per determinare i casi in cui si ha l'intervento delle sanzioni penali, la normativa può far comunque ricorso a tecniche esemplificative, oppure riferirsi a concetti extra-giuridici diffusi o ancora a dati di esperienza comune o tecnica.

Il principio di determinatezza non esclude il ricorso a formule elastiche delle quali di frequente il legislatore si serve, stante l'impossibilità di elencare analiticamente tutte le situazioni astrattamente idonee a giustificare l'inosservanza del precetto e la cui valenza si ricava dalla finalità dell'incriminazione e dal quadro normativo su cui essa si innesta.

Per cercare di tracciare i contorni dell'avverbio abusivamente, si può poi far riferimento ad un'altra disposizione normativa, contenuta all'art. 260 comma 1 TUA, in riferimento al reato di attività organizzata al traffico illecito di rifiuti. Infatti, il

---

<sup>256</sup> RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit, 244, secondo cui la formula mira a delimitare l'ambito del rischio consentito e non va intesa in senso restrittivo, volta a reprimere solo quelle condotte clandestine.

<sup>257</sup> FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, 27 e ss.

primo comma si apre enunciando che “*chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti, è punito con la reclusione da uno a sei anni*”.

Nella fattispecie delineata dal presente articolo, è opinione condivisa che l'avverbio si riferisca alle fattispecie criminose poste in essere nell'ambito di attività produttive autorizzate, violando sostanzialmente le prescrizioni ivi dettate. Può anche più generalmente riferirsi alla inosservanza di qualunque norma contenuta nella disciplina di settore o in altre limitrofe.

Con riferimento al delitto di inquinamento ambientale, dunque, la condotta abusiva si verifica non solo quando la gestione è “clandestina” ma anche quando questa sia posta in essere in assenza di titoli abilitativi di cui il soggetto dovrebbe essere in possesso o in violazione delle regole vigenti in materia<sup>258</sup>.

Alla mancanza di autorizzazione vanno equiparate le situazioni in cui le autorizzazioni fossero state rilasciate, ma siano scadute, oppure il caso in cui siano illegittime o siano state illegittimamente ottenute. Tale previsione è stata fortemente richiesta da alcune associazioni ambientaliste<sup>259</sup> che ritenevano l'originaria formulazione normativa troppo restrittiva, facendosi esclusivo riferimento alle violazioni di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, specificatamente poste a tutela dell'ambiente e la cui inosservanza costituisce di per sé illecito penale o amministrativo, che in mancanza di una specifica previsione avrebbe rischiato di escludere dall'ambito di rilevanza penale disastri causati da violazioni non strettamente ambientali<sup>260</sup>.

---

<sup>258</sup> RUGA RIVA, *Il nuovo diritto di inquinamento ambientale*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)

<sup>259</sup> Le associazioni in questione sono Legambiente e il WWF, come si legge in RUGA RIVA, cit.

<sup>260</sup> RUGA RIVA, *Commento al testo base sui delitti ambientali adottato dalla Commissione Giustizia della Camera*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it); ID., *Il nuovo delitto di inquinamento ambientale*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)

L'abusività della condotta ha un contenuto ampio, poiché non riguarda solo la materia strettamente ambientale, ma qualsiasi settore inerente alla gestione della attività.

Le preoccupazioni per un *deficit* di determinatezza, provocato dall'avverbio in questione, sono quasi del tutto insussistenti, considerato che la clausola di illiceità costituisce soltanto un elemento normativo di un fatto tipico dagli ampi contorni. È evidente come la clausola di abusività rappresenti l'aspetto caratteristico di un *modus agendi* largamente descritto nei propri elementi costitutivi, determinati dal bene giuridico tutelato, dal tipo di comportamento punito, dalla sussistenza di requisiti soggettivi e dalla stessa norma incriminatrice ed è quindi chiaro che non vi sia incertezza nemmeno con riferimento all'ipotesi di violazione della riserva di legge<sup>261</sup>.

Per abusiva non si intende solo la violazione di una disposizione, ma ci si riferisce anche a quelle condotte che travalicano l'affidamento che la comunità ripone nelle misure di rischio consentito. Non è incriminato ogni tipo di inquinamento, ma solo quello che consegue a condotte che esorbitano dall'ambito del rischio consentito.

È necessario un bilanciamento fra l'interesse alla produzione e alla occupazione da un lato e l'interesse alla tutela dell'ambiente dall'altro.

Spetta al potere legislativo ed alla pubblica amministrazione stabilire quali siano i livelli di inquinamento tollerabili, la cui violazione comporta l'irrogazione di sanzioni penali. Infine, sul significato dell'avverbio abusivamente, la più recente pronuncia è quella della Corte di Cassazione, nella sentenza 46170/2016, rilevante perché è la prima decisione della suprema Corte concernente i nuovi delitti introdotti dalla legge n. 68 del 2015, ma anche perché, pur nella limitatezza della questione sottoposta, inizia a fornire i primi elementi su cui costruire la interpretazione per l'applicazione di una norma incriminatrice, che si caratterizza per genericità ed indeterminatezza. Come emerge dalla sentenza, nel caso di attività certamente "abusiva", effettuata disattendendo le prescrizioni imposte dal progetto di bonifica, il significato dell'avverbio abusivamente è stata richiamato, seguendo il consolidato

---

<sup>261</sup> In materia si concorda con quanto sostenuto da RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit, 246.

insegnamento della suprema Corte<sup>262</sup> a proposito dell'analogo requisito richiesto per l'integrazione del delitto di cui all'art. 260 TUA. Tuttavia la Corte ha ritenuto fosse necessario specificare che *“deve peraltro rilevarsi come la dottrina abbia, con argomentazioni pienamente condivisibili, richiamato i contenuti della direttiva 2008/99/CE e riconosciuto un concetto ampio di condotta abusiva, comprensivo non soltanto di quella posta in essere in violazione di leggi statali o regionali, ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale, ma anche di prescrizioni amministrative”*.

### **2.3.4. Il disastro ambientale.**

L'inclusione del delitto di disastro ambientale nel codice penale rappresenta senza dubbio la novità di maggior impatto della riforma, anche a livello mediatico e di opinione pubblica<sup>263</sup>.

Difatti, prima dell'introduzione dell'art. 452-*quater* ad opera della legge 68/2015<sup>264</sup>, il nostro ordinamento non conosceva alcuna fattispecie di disastro ambientale.

La giurisprudenza per supplire alla carenza normativa era intervenuta estendendo l'ambito applicativo della fattispecie di disastro innominato, prevista all'art. 434 del c.p., fino a ricomprendervi tutte le ipotesi in cui si verifici una contaminazione ambientale a cui faccia seguito un pericolo concreto per l'incolumità pubblica.

Tale operazione ermeneutica, criticata dalla grande maggioranza della dottrina e dai tribunali<sup>265</sup> non era stata però censurata dalla Corte Costituzionale, che

---

<sup>262</sup> AMENDOLA, *La prima sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), ove l'autore si è soffermato sulla recente pronuncia della corte e sui possibili effetti per il diritto penale dell'ambiente. Si rimanda anche a *Cass. pen., sez. 3, Pres. Amoroso, est. Ramacci, 3 novembre (c.c. 21 settembre) 2016, n. 46170*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), 4 novembre 2016, per un ulteriore approfondimento della sentenza di Cassazione.

<sup>263</sup> MASERA, *I nuovi delitti ambientali*, voce per *l'Enc. Giu. Treccani*, 2015, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>264</sup> Articolo inserito dall'art. 1, comma 1, legge 22 maggio 2015, n. 68, a decorrere dal 29 maggio 2015, ai sensi di quanto disposto dall'art. 3, comma 1, della stessa l. n. 68/2015.

<sup>265</sup> Il G.I.P. del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 434 c. p., nella parte in cui punisce chiunque, *“fuori dei casi preveduti dagli articoli precedenti, commette un fatto diretto a cagionare [...] un altro disastro, [...] se dal fatto deriva pericolo per la pubblica incolumità”* per la violazione degli artt. 24, 25, comma 2, e 27 della

nell'affermarne la legittimità, aveva colto l'occasione per rivolgere un esplicito invito al legislatore, affinché intervenisse per colmare la lacuna normativa, introducendo una specifica ipotesi di disastro, definito appunto ambientale<sup>266</sup>.

La Corte Costituzionale ha dunque salvato l'espedito al quale era ricorso la giurisprudenza per poter contrastare le più gravi forme di disastro, nocive per l'ambiente e le persone che in esso si trovano. Il danno, al quale può riferirsi il disposto dell'art. 434 c.p., è identificato riferendosi ad ogni accadimento di straordinarie dimensioni, idoneo a produrre effetti dannosi, gravi, complessi, estesi e in grado di causare un pericolo per la vita o per l'integrità fisica di un numero esteso ed interminato di persone.

In tutti i più importanti processi penali ambientali, svolti prima della legge 68/2015, si è fatto riferimento al disposto dell'art. 434 per mezzo del quale si è contestato e talvolta condannato il reato di disastro ambientale.

Si pensi ai casi Icmesa di Seveso<sup>267</sup> o Petrolchimico di Porto Marghera<sup>268</sup>, in cui si contestò il disastro ambientale nella forma colposa, oppure, in tempi più recenti, si è parlato di disastro ambientale nella forma dolosa, con riferimento ai casi Enel di Porto Tolle<sup>269</sup>, Isochimica, Tirreno Power, Eternit<sup>270</sup>, Ilva<sup>271</sup>, Tamoil Cremona<sup>272</sup>.

---

Costituzione, lamentando, sostanzialmente, la mancanza di un'efficace delimitazione della condotta, dell'evento primario e del settore della vita sociale in cui si colloca il fatto incriminato. La Corte Costituzionale ha ritenuto la questione non fondata. (C. Cost. n. 237/2008) .

<sup>266</sup> C. Cost. n. 237/2008, ove è stato chiarito che, nonostante la insufficiente delimitazione del concetto di disastro, tale da fargli assumere, nel linguaggio comune, più significati, la sua valenza è individuabile attraverso la finalità dell'incriminazione e la sua collocazione nel sistema dei delitti contro la pubblica incolumità. La Corte ha poi concluso la motivazione della sentenza affermando che «è tuttavia auspicabile che talune delle fattispecie attualmente ricondotte, con soluzioni interpretative non sempre scevre da profili problematici, al paradigma punitivo del disastro innominato, e tra esse il disastro ambientale, formino oggetto di autonoma considerazione da parte del legislatore 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>267</sup> Cass. Civ., S.U., 21 febbraio 2002, n. 2515.

<sup>268</sup> Cass. Pen., Sez. IV, 17. maggio 2006, n. 4675.

<sup>269</sup> Cass. Pen., Sez. III, 27 aprile 2011, n. 16422.

<sup>270</sup> Cass. Pen., Sez. I, 23 febbraio 2015 n.7941.

<sup>271</sup> Cass. Pen., Sez. VI, 21 gennaio 2014, n. 2659, sentenza di annullamento del sequestro operato dal GIP di Taranto.

<sup>272</sup> Corte d'Assise Brescia, ud. 20 giugno 2016.

Anche a livello europeo erano state esercitate pressioni per l'introduzione di una disciplina mirata alla protezione dell'ambiente e alla incriminazione della autonoma figura di disastro ambientale.

La direttiva 2008/99/CE richiedeva infatti agli stati membri di incriminare “*lo scarico, l'emissione o l'immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o di radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna e alla flora*”.

Fu così che il legislatore, nella predisposizione di un insieme di norme a tutela dell'ambiente, introdusse la figura del disastro ambientale. Il disastro ambientale si impernia sulla causazione abusiva di tre distinti eventi, tra loro alternativi, quali l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema, l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa<sup>273</sup>, conseguibile solo con provvedimenti eccezionali e da ultimo 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 (di cui rispettivamente ai numeri 1, 2, 3 comma 1 art. 452 *quater*).

Mentre i primi due eventi riguardano l'ambiente e l'ecosistema e si riferiscono così ad un evento distruttivo che ne alteri irreversibilmente l'equilibrio, il terzo si riferisce invece alla offesa alla pubblica incolumità.

Perché si configurino le prime due fattispecie è richiesto un avvenimento che alteri l'equilibrio dell'ecosistema. Il concetto di *alterazione* presuppone la possibilità di comparare una situazione precedente ad una successiva all'episodio di contaminazione<sup>274</sup>. Questa comparazione può tuttavia risultare difficile in tutte quelle aree industrializzate in cui manchino studi e dati antecedenti ai fenomeni di contaminazione<sup>275</sup>.

---

<sup>273</sup> Non sono mancati interventi dottrinali per cercare di definire il concetto di “particolarmente oneroso”, formula troppo elastica e facilmente opinabile.

<sup>274</sup> FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, 94 e ss.

<sup>275</sup> Questo concetto di alterazione è condiviso anche da RUGA RIVA, *I nuovi eco reati*, Torino, 2015, 32.

Ciò che viene alterato nei numeri 1 e 2 è un *ecosistema*, concetto che però non trova una definizione nella novella del 2015<sup>276</sup>. Una definizione è rinvenibile nell'allegato 1 del d.P.C.M. 27 dicembre 1988, da cui si evince che per “*ecosistema*” si intendono “*complessi di componenti e fattori fisici, chimici e biologici tra loro interagenti ed interdipendenti, che formano un sistema unitario e identificabile, quali un lago, un bosco, un fiume, il mare, per propria struttura, funzionamento ed evoluzione temporale*”<sup>277</sup>.

Sostanzialmente simile è la definizione accolta dall'Ufficio del Massimario della Cassazione nella Relazione III sulla legge 68/2015, ove viene affermato che la nozione di ecosistema andrebbe intesa nella sua comune accezione di “*insieme degli organismi viventi, dell'ambiente fisico circostante e delle relazioni biotiche e chimico-fisiche all'interno di uno spazio definito della biosfera*”<sup>278</sup>.

L'alterazione di cui al numero 1 deve essere *irreversibile*, alludendosi così ad una prognosi circa l'impossibilità di ripristinare l'equilibrio ecologico che è stato alterato dalla contaminazione.

Generalmente il termine viene inteso in senso naturalistico, riferendosi alla incapacità dell'ecosistema di autorigenerarsi. Prognosi non facile, trattandosi di eventi il cui accertamento richiede valutazioni scientifiche e complesse analisi tecniche ed economiche, da compiersi per mezzo di periti specializzati in materia.

La prova della irreversibilità non desta particolari preoccupazioni ove si concordi che un'alterazione si considera irreversibile anche qualora occorra, per una sua eventuale reversibilità, il decorso di un ciclo temporale talmente ampio da non poter essere rapportabile alle categorie dell'agire umano<sup>279</sup>.

Per stabilire se un'alterazione sia irreversibile è necessario fare ricorso ai parametri della “*resistenza*” e della “*resilienza*”, i quali indicano, rispettivamente, la

---

<sup>276</sup> BELL, VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, 6, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>277</sup> IBIDEM.

<sup>278</sup> Corte Cass, Ufficio del Massimario, settore penale, Rel. n. III/04/2015, *Novità legislative: Legge n. 68 del 22 maggio 2015, recante “Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente”*.

<sup>279</sup> Un ecosistema non può considerarsi irreversibilmente distrutto finché ne sia teoricamente possibile, ipotizzando la compresenza di tutti gli ulteriori presupposti favorevoli, un ipotetico ripristino in un periodo però sensibilmente lungo o addirittura lunghissimo di tempo. *Ult. cit.*

capacità dell'ecosistema di resistere a fattori perturbanti e quella di tornare allo stato iniziale dopo aver subito modifiche<sup>280</sup>.

L'irreversibilità dell'alterazione non è però requisito necessario, rientrando nella fattispecie anche l'alterazione reversibile, prevista all'art. 452-*quater* comma 1 n. 2, purchè la sua eliminazione sia particolarmente onerosa<sup>281</sup> e sia perseguibile solo con provvedimenti eccezionali<sup>282</sup>.

D'altra parte, è sufficiente, in forza della struttura alternativa della fattispecie, che il disastro sia di ardua reversibilità, condizione che si verifica quando l'eliminazione dell'alterazione dell'ecosistema risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali.

La duplice condizione dell'onerosità e della realizzazione solo con l'impiego di strumenti eccezionali, potrebbe far ricondurre alla più tenue fattispecie di inquinamento ambientale situazioni di gravissima compromissione, bonificabili solo con ingenti impegni economici, senza richiedere l'emanazione di provvedimenti amministrativi, in deroga alla disciplina ambientale ordinaria<sup>283</sup>.

I danni causati dal delitto di disastro ambientale, potrebbero essere idealmente collocati, in una scala di gravità, al di sopra della “*compromissione e deterioramento significativi e misurabili*” dell'ecosistema causati dall'452-*bis*, rispetto alla quale il disastro di cui all'art. 452-*quater* c. p. si trova in rapporto di progressione criminosa<sup>284</sup>.

---

<sup>280</sup> AMOROSO, *Da 5 a 15 anni di pena per la fattispecie di «disastro»*, in *Guida al diritto*, 2015.

<sup>281</sup> Concetto sul quale è intervenuta spesso la dottrina, tesa a stabilire oggettivamente i casi in cui un intervento sia particolarmente oneroso, considerato che l'onerosità, se parametrata sul soggetto responsabile del fatto, varia a seconda di chi ne sia autore e sulla base delle sue potenzialità economiche. Così, per esempio, un intervento per l'eliminazione dell'alterazione sarà più o meno oneroso a seconda della grandezza dell'impresa che ha cagionato il disastro.

<sup>282</sup> PAVICH, *Reati di inquinamento e di disastro ambientale: prime questioni interpretative*, in *Cassazione Penale*, fasc.1, 2017, 405, *DeJure*.

<sup>283</sup> È rilevante sottolineare la distinzione intercorrente tra l'alterazione non irreversibile dell'ecosistema, di cui al n. 2), e la sua mera compromissione, che determina la configurazione del delitto di inquinamento ambientale (art.452 bis c.p.). La linea di demarcazione tra le due ipotesi è stata tratteggiata dal legislatore con l'introduzione dei parametri della “particolare onerosità” e della “eccezionalità dei provvedimenti” necessari per l'eliminazione del danno ambientale provocato. In materia, cfr. CAPPAL, *Un disastro del legislatore: gli incerti rapporti tra l'art. 434 c.p. e il nuovo art. 452-quarter c.p.*, cit.

<sup>284</sup> CAPPAL, *Un “disastro” del legislatore: gli incerti rapporti tra l' 434 c.p. e il nuovo art. 452-quarter c.p.* in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

È l'elemento dell'onerosità e dell'eccezionalità dei provvedimenti che distingue l'ipotesi di disastro ambientale da quella di inquinamento ambientale, che si verifica nei casi in cui le contaminazioni provochino alterazioni eliminabili in maniera non particolarmente onerosa e con provvedimenti dal carattere non eccezionale<sup>285</sup>.

La terza fattispecie prevista all'art 452-*quater* invece, incrimina un evento di offesa alla pubblica incolumità. Questa ipotesi sarebbe diretta a ricomprendere sia estese compromissioni ambientali, dunque non la pubblica incolumità propriamente intesa, sia un numero non determinato di persone offese o esposte a pericolo<sup>286</sup>.

In entrambi i casi l'offesa va provata in termini di *rilevanza*: specificazione opportuna, che dovrebbe vincolare il giudice a valutazioni scientifiche sulle caratteristiche dei danni e dei pericoli, sbarrando la porta a interpretazioni soggettivistiche, legate ad esempio ad allarmi privi di riscontro scientifico ma capaci di preoccupare l'opinione pubblica<sup>287</sup>.

Ad una prima lettura questo tipo di offesa sembrerebbe escludere qualsiasi riferimento alla contaminazione ambientale, mancando tra gli elementi costitutivi della fattispecie il deterioramento, la compromissione o l'alterazione dell'ambiente, di un ecosistema o di una singola componente ambientale<sup>288</sup>.

La norma non afferma esplicitamente che il pericolo per la pubblica incolumità debba derivare da un danno all'ambiente, tuttavia quando presenta gli indici sui quali valutare la rilevanza del pericolo, essa fa riferimento alla "*rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione*", cercando così di stabilire, seppur in modo implicito, che una compromissione dell'ambiente o di un ecosistema debba essersi verificata<sup>289</sup>.

Il disastro ambientale risulta integrato, indipendentemente dal pericolo per l'incolumità pubblica, quando il danno ambientale ha le caratteristiche di uno dei

---

<sup>285</sup> IBIDEM.

<sup>286</sup> TELESKA, *La tutela penale dell'ambiente. I profili problematici della Legge n. 68/2015*, 24, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>287</sup> IBIDEM.

<sup>288</sup> BELL, VALSECCHI, *Il nuovo delitto di inquinamento ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, 7, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

<sup>289</sup> RUGA RIVA, *Commento al testo base sui delitti ambientali adottato dalla commissione giustizia della Camera*, 5.

primi due eventi, l'alterazione irreversibile o la cui eliminazione richiede provvedimenti eccezionali, oppure quando il danno ambientale è di minore gravità, ma vi è un pericolo per l'incolumità pubblica<sup>290</sup>.

Nonostante l'infelice formulazione, la terza figura delineata dall'art 452-*quater* intende sanzionare un'ipotesi di disastro ambientale prodotta dalle condotte di deterioramento, compromissione od alterazione dell'ambiente, dell'ecosistema o di singole componenti ambientali.

Ciò che differenzia questa disposizione dalle due precedenti, per evitare che la terza ipotesi si configuri come un disastro aggiuntivo, è il termine *fatto* da intendersi come evento di contaminazione delle matrici ambientali diverso da quello presentato nei primi due numeri di detto articolo. Si tratterebbe dunque di casi che non implicano un'alterazione irreversibile o difficilmente reversibile dell'equilibrio dell'ecosistema.

Deve trattarsi inoltre di un evento che, in senso naturalistico, offenda non solo l'ambiente, ma anche la pubblica incolumità.

### **2.3.5. Le fattispecie di inquinamento e disastro ambientale colposi.**

I reati di inquinamento ambientale e di disastro ambientale vengono sanzionati nel codice penale anche nella forma colposa, prevista quale fattispecie autonoma, all'articolo 452-*quinquies*, rubricato *Delitti colposi contro l'ambiente*<sup>291</sup>.

Al primo comma si afferma che “*se taluno dei fatti di cui agli articoli 452- bis e 452- quater è commesso per colpa, le pene previste dai medesimi articoli sono diminuite da un terzo a due terzi*”<sup>292</sup>.

Quanto previsto dall'art. 452-*quinquies* ricomprende tutte quelle fattispecie radicalmente alternative alle corrispondenti ipotesi dolose, previste agli articoli precedenti.

---

<sup>290</sup>Cfr. in particolare in questo senso. RUGA RIVA, *I nuovi delitti ambientali*, cit., 34.

<sup>291</sup> RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, cit, 36.

<sup>292</sup> Articolo inserito dall'art. 1, comma 1, legge 22 maggio 2015, n. 68, a decorrere dal 29 maggio 2015, ai sensi di quanto disposto dall'art. 3, comma 1, della stessa l. n. 68/2015.

La grande importanza statistica delle manifestazioni colpose dei nuovi delitti di cui al titolo VI-*bis*, potrebbe indurre ad accentuare il carattere direttamente precettivo del principio di precauzione, divenuto, con l'introduzione dell'art. 3- *ter* del d.lgs. 152/2006, un principio rilevante non solo a livello comunitario, ma anche per il diritto ambientale italiano, a cui devono attenersi le persone fisiche e giuridiche, pubbliche e private, con conseguente rilevanza nella conformazione della colpa<sup>293</sup>.

A questa interpretazione si contrappone la giurisprudenza di legittimità, che sottolinea da sempre la necessità di una stringente verifica della prevedibilità e della evitabilità dell'evento dannoso<sup>294</sup>.

Quindi è necessario che l'imputazione dell'evento avvenga attraverso un apprezzamento dell'effettiva prevedibilità ed evitabilità dell'esito anti-giuridico da parte dall'agente modello e a poco rileva, ai fini dell'integrazione della colpa, lo spessore attribuito all'inosservanza di comportamenti precauzionali non previamente tipizzati che, seppur rispettando le regole cautelari tipizzate e date per adempiute, appaiono necessari, *ex ante*, a sventare il rischio di un evento inquinante o disastroso per l'ambiente<sup>295</sup>, individuato a seguito di una o più valutazioni scientifiche.

Il secondo comma dell'art. 452-*quinquies* prevede che *“se dalla commissione dei fatti di cui al comma precedente deriva il pericolo di inquinamento ambientale o di disastro ambientale le pene sono ulteriormente diminuite di un terzo”*.

Ciò significa che nell'ipotesi in cui si abbia colposamente una situazione, dalla quale può conseguire un pericolo di inquinamento o di disastro ambientale, le pene oscilleranno da un minimo di cinque mesi e dieci giorni ad un massimo di due anni e otto mesi di reclusione, oltre alla multa<sup>296</sup>.

La previsione rischia di sovrapporsi con le “antecedenti” condotte di pericolo già contemplate nell'ordinamento come contravvenzioni dal d.lgs. 152/2006, a meno di

---

<sup>293</sup> C. Cass, Ufficio del Massimario, Settore penale, Rel. n. III/04/2015, Roma, 29 maggio 2015, cit.

<sup>294</sup> C. Cass, S. U., del 22 gennaio 2009, n. 22676, RONCI, Rv. 243381, cit.; v. anche C. Cass., S.U, del 24 aprile 2014, n. 38343, P.G., R.C., ESPENHAHN e altri, Rv. 261106, laddove si afferma, in tema di colpa, che la necessaria prevedibilità dell'evento - anche sotto il profilo causale - non può riguardare la configurazione dello specifico fatto in tutte le sue più minute articolazioni, ma deve mantenere un certo grado di categorialità.

<sup>295</sup> C. Cass., Ufficio del Massimario, Settore penale, Rel. n. III/04/2015, cit.

<sup>296</sup> Conforme RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2016, 268.

non ipotizzare che la disposizione abbia una funzione di chiusura del sistema ed intenda coprire solo quei fatti colposi, idonei oggettivamente a cagionare un'ipotesi di inquinamento o un disastro ambientale, che non integrino, già di per se stessi, una fattispecie contravvenzionale.

Si può ritenere che il legislatore abbia introdotto questo comma, peraltro aggiunto in una fase successiva dal Senato, nel corso della penultima revisione<sup>297</sup>, al fine di contrastare il più analiticamente possibile ogni condotta potenzialmente inquinante o disastrosa, presumibilmente per cercare di fornire una risposta ineccepibile alla direttiva europea sulla protezione penale dell'ambiente<sup>298</sup>, nella misura in cui essa richiede che vengano incriminate anche le ipotesi di pericolo.

Va menzionato un orientamento volto a considerare questo secondo comma come una norma di chiusura, che punisce unicamente quei fatti di natura colposa che, nonostante siano oggettivamente idonei a cagionare i delitti di inquinamento o di disastro ambientale, non integrano di per sé una fattispecie incriminatrice<sup>299</sup>.

Dunque, mentre nel primo comma si tutela una sua effettiva aggressione, seppur a carattere colposo, nel secondo comma, ciò che viene sanzionato è il pericolo che l'ambiente possa venir inquinato o distrutto come conseguenza di un'ipotesi di disastro.

L'art. 452-*quinquies* nel suo complesso segnala l'importanza attribuita al bene giuridico ambiente, che è tutelato non solo nei confronti di aggressioni dolose che lo possono danneggiare, ma anche da pericoli colpevolmente arrecati.

### **2.3.6. Traffico e abbandono di materiali ad alta radioattività.**

*“Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 50.000 chiunque abusivamente cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene, trasferisce, abbandona o si disfa illegittimamente di materiale ad alta radioattività”.*

---

<sup>297</sup> C. Cass., Ufficio del Massimario, Settore penale, cit.

<sup>298</sup> Direttiva 2008/99/CE del 19 novembre 2008, cit.

<sup>299</sup> BELL, VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, cit., 123.

La fattispecie di cui all'art 452- *sexies*<sup>300</sup> incrimina il traffico e l'abbandono di materiali ad alta radioattività.

Le condotte incriminate sono particolarmente ampie e ricomprendono la cessione, l'acquisto, la ricezione, il trasporto, l'importazione, l'esportazione, il dare ad altri, la detenzione, il trasferimento, l'abbandono o il disfarsi illegittimamente di materiale altamente radioattivo.

In generale quindi sono ricomprese nella previsione di cui all'art. 452-*sexies* le attività di gestione del materiale, dal momento della sua ricezione fino a quello dell'abbandono.

L'avverbio *abusivamente* è volto a ricomprendere tutte quelle attività poste in essere in contrasto con le normative di settore, con le prescrizioni amministrative o comunque *contra ius*.

Non si esclude che l'eccessivo ricorso a questo avverbio, di cui si è fatto uso anche negli articoli 452-*bis* e 452-*quater*, rischi di creare una fattispecie dai contorni poco nitidi, ponendosi in contrasto con il principio di determinatezza dell'incriminazione penale, che la Corte Costituzionale ha in passato frequentemente ribadito<sup>301</sup>.

L'inciso relativo alla violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative è comparso nella versione definitiva della norma, anche se era già presente, in maniera leggermente diversa, nella fase di elaborazione del progetto normativo, sostituito ora però dal riferimento all'abusività della condotta. La norma incrimina non solo colui che svolge attività di gestione ma, come si deduce dall'insieme di attività elencate al primo comma, anche chi *abbandona* o *si disfa* illegittimamente di materiale ad alta radioattività. In questo caso, l'aggiunta dell'avverbio "illegittimamente" alla sola condotta di chi "si disfa" del materiale non sembra trovare particolari motivazioni, proprio per effetto della presenza del

---

<sup>300</sup> Articolo inserito dall'art. 1, comma 1, legge 22 maggio 2015, n. 68, a decorrere dal 29 maggio 2015, ai sensi di quanto disposto dall'art. 3, comma 1, della stessa l. n. 68/2015.

<sup>301</sup> Il richiamo è alla sentenza del 13 gennaio 2004, n. 5.

carattere abusivo già normativamente richiesto per tutte le possibili articolazioni del traffico di materiale radioattivo<sup>302</sup>.

Il materiale ad alta radioattività è l'oggetto del reato. La nozione di materiale ad alta radioattività è contenuta in numerose norme, nazionali ed europee. Dalle varie definizioni si evince che questo concetto non si riferisca ad una sola specifica sostanza, ben potendo ricomprendere un insieme di materiali radioattivi, contemporaneamente presenti<sup>303</sup>.

L'unica norma in cui, per definire il concetto di materiale ad alta radioattività, vengono presentati *standard* qualitativi e quantitativi di riferimento è l'art. 2 del d.lgs. 52 del 2007<sup>304</sup>.

Così, l'esigenza di ancorare il reato a ben precisi parametri, stante la classificazione come *alta* della radioattività che contraddistingue il materiale, induce a prendere come punto di riferimento il d.lgs. 52/2007, per individuare i parametri di cui si può far uso per stabilire se un materiale possa essere definito radioattivo<sup>305</sup>. Questo articolo racchiude una serie di definizioni tra cui quella di *sorgente ad alta attività*.

Il nuovo delitto introdotto nel codice penale interferisce però con la disciplina prevista dall'art. 3 di cui alla legge n. 704 del 1982 (*Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla protezione fisica dei materiali nucleari, con allegati, aperta dalla firma a Vienna e a New York, il 3 Marzo 1980*) la quale incrimina con la pena della reclusione fino a due anni *chi senza autorizzazione, riceve, usa, possiede, trasferisce, trasforma, aliena materiale nucleare, in modo da cagionare, ad una o più persone, la morte oppure lesioni gravi o gravissime ovvero determina il pericolo di detti eventi*<sup>306</sup>. Tuttavia, il delitto previsto all'art. 452-*sexies* del codice penale ha ad

---

<sup>302</sup> Si ritiene in maniera concorde che l'avverbio *illegittimamente* rappresenti una mera ripetizione dell'avverbio abusivamente. In materia FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, 109.

<sup>303</sup> FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 110.

<sup>304</sup> Attuazione della direttiva 2003/122/CE Euratom sul controllo delle sorgenti radioattive sigillate ad alta attività e delle sorgenti orfane (G.U. n. 95 del 24 aprile 2007).

<sup>305</sup> FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, cit., 111, laddove si specifica come questa decisione permette di meglio esaminare i rapporti tra il disposto del d. lgs. 52/2007 e altre fattispecie di reato, come l'art. 3 l. 704/1982 e l'art 260 d. lgs. 152/2006.

<sup>306</sup> Così come pubblicata in G.U. Serie Generale, n. 277, del 2 ottobre 1982.

oggetto “*materiale ad alta radioattività*”, formulazione dai contorni più specifici rispetto a quanto previsto all’art. 3 della legge 704/1982 che si riferisce genericamente ad ogni materiale nucleare<sup>307</sup>.

Il legislatore nell’introdurre questa nuova fattispecie non ha però provveduto ad espresse abrogazioni della precedente disciplina, che deve considerarsi ancora vigente, lasciando all’interprete il compito di risolvere le possibili interferenze.

Tutte le condotte descritte all’art. 3 della legge 704/1982 rientrano fra le previsioni di cui all’art. 452-sexies, che presenta massimi edittali più elevati rispetto all’art. 3, quindi, ne consegue che il delitto punito più severamente comporta l’abrogazione implicita dell’art. 3 legge 704/1982.

Lo spettro del delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività è anzi più ampio, riguardando non solo la gestione e la manipolazione di materiale dal carattere radioattivo in assenza di apposita autorizzazione, ma in generale tutte le condotte che sono poste in essere *abusivamente* e quindi in contrasto con quanto previsto dalle norme di settore o con le prescrizioni dell’autorizzazione<sup>308</sup>.

Il primo comma si apre con la clausola di riserva “*salvo che il fatto non costituisca più grave reato*” e permette così l’applicazione di sanzioni più elevate in riferimento alle più gravi fattispecie di reati che possono venir commessi per il tramite della medesima condotta, come per esempio la ricettazione di materiale radioattivo o atti terroristici consistenti nell’abbandono di materiale radioattivo in determinate aree<sup>309</sup>.

Sempre al primo comma, la clausola *abusivamente* serve ad escludere che possano essere punite condotte volte alla gestione o al trasporto di materiale radioattivo regolarmente autorizzate e conformi a quanto previsto dalla legge.

---

<sup>307</sup> C. Cass., Ufficio del Massimario, Settore penale, Rel. n. III/04/2015, Roma, 29 maggio 2015, *cit.*

<sup>308</sup> Sul significato della formula “*materiale ad alta radioattività e per ulteriori approfondimenti in materia cfr RUGA RIVA, I nuovi ecoreati, cit.*

<sup>309</sup> Sul significato della formula C. Cass., Ufficio del Massimario, Settore penale, Rel. n. III/04/2015, Roma, 29 maggio 2015, *cit.*

Diversamente, si avrà un'ipotesi di reato in tutti i casi in cui, pur in presenza di una autorizzazione, si agisca in maniera difforme dalle prescrizioni o ci si distanzi da quanto ammesso dalle disposizioni legislative e regolamentari di settore.

Al secondo comma si prevede un aumento della pena prevista al primo comma *“se dal fatto deriva il pericolo di compromissione o deterioramento: 1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo; 2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna”*.

Si tratta di un'aggravante comune e i beni ambientali materiali, che possono essere compromessi, sono i medesimi indicati all'art 452-*bis*, in materia di inquinamento ambientale.

A differenza di quanto previsto dall'art. 452-*bis* non è richiesto che la compromissione o il deterioramento siano significativi e misurabili ed è sufficiente il *pericolo* che si possano concretizzare e non invece il loro effettivo verificarsi. È prevista una circostanza aggravante al terzo comma *“se dal fatto deriva pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone, la pena è aumentata fino alla metà”* .

Le aggravanti contenute nel secondo e nel terzo comma appaiono tuttavia di difficile decifrazione, giacché la condotta prevista al primo comma è razionalmente punita perché pericolosa in sé, presumendosi che ogni violazione delle rigide regole finalizzate ad evitare che possano sprigionarsi (anche in via accidentale) radiazioni o contaminazioni pregiudizievoli per l'ambiente e l'incolumità pubblica, sia estremamente preoccupante per l'ambiente<sup>310</sup>.

L'aggiunta di un'aggravante *di pericolo* ad una fattispecie che è già di per sé punita a livello di pericolo genera qualche problema interpretativo di non facile soluzione e richiede sforzi tesi ad individuare, anche su un piano empirico, un possibile punto di confine fra il generico pericolo di cui al primo comma e lo specifico pericolo di compromissione o deterioramento dell'ambiente e/o il

pericolo per la vita o per l'incolumità delle persone<sup>311</sup>.

---

<sup>310</sup> C. Cass., Ufficio del Massimario, Settore penale, Rel. n. III/04/2015, *cit*.

<sup>311</sup> IBIDEM.

Infine, questa figura delittuosa interferisce anche con la fattispecie di traffico organizzato di rifiuti di cui all'art. 260 comma 2 TUA. L'interpretazione più accreditata è orientata a ritenere che, qualora ne ricorrano gli elementi costitutivi, come per esempio il carattere del rifiuto, la presenza di un'organizzazione volta al traffico illecito, il fine di perseguire un ingiusto profitto e l'ingente quantità di rifiuti gestiti, l'art. 260 possa ricomprendere quanto è disposto dell'articolo 452-*sexies* codice penale, che verrebbe a costituire una norma dal carattere speciale, rispetto al più generale art. 260 Testo Unico Ambientale.

Infatti il delitto di *attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, come aggravato al secondo comma, prevede sanzioni più elevate, ricomprese fra un minimo di tre ed un massimo di otto anni di reclusione, rispetto a quelle previste nell'ipotesi base di cui al primo comma del nuovo delitto, ove è prevista la pena della reclusione da due a sei anni oppure la multa, trovando così applicazione la clausola di riserva con la quale si apre la norma.

#### **2.4 La responsabilità degli enti per i reati ambientali. I modelli organizzativi in materia di ambiente.**

E' evidente come sia più agevole accertare le responsabilità nell'interno delle imprese individuali organizzate attorno alla figura dell'imprenditore, *dominus* della propria organizzazione economica, che non nell'ambito delle società di persone e di capitali.

Per quanto riguarda le prime, i soggetti responsabili sono solitamente individuabili tra i soci amministratori o gli eventuali soci unici, essendo questi i destinatari delle norme a tutela della sicurezza sul lavoro, l'ambiente, etc...

Nelle società di capitali responsabile è considerato il consiglio di amministrazione salvo deleghe<sup>312</sup>.

---

<sup>312</sup> D'ORIA, *Responsabilità penale individuale nelle organizzazioni a struttura complessa e reati ambientali*, su RGA, 3-4/2005, 450.

La difficoltà di rintracciare i soggetti effettivamente responsabili per le violazioni nasce dalla divisione dei compiti interna e dalla crescente spersonalizzazione dell'organizzazione<sup>313</sup>.

Le tendenze a tal riguardo sono due: da una parte quella di concentrare nei vertici le responsabilità, valorizzando la posizione di supremazia nell'organigramma aziendale, col rischio di creare delle responsabilità formali e di posizione; dall'altra quella di far scivolare le responsabilità alla base delle piramidi aziendali, sugli operativi, col rischio di punire i meri esecutori materiali di condotte ideate dai vertici<sup>314</sup>.

Gli strumenti prodotti dalla scienza giuridica per contemperare i diversi interessi in gioco sono: il principio di effettività, la posizione di garanzia e la delega di funzioni.

I tre istituti, nella applicazione concreta, naturalmente si intrecciano.

Nei reati commessi nel contesto d'impresa, il soggetto autore del reato è ricercato anzitutto tra chi esprime la *governance* dell'impresa. Tale posizione viene individuata in base al principio di effettività: si va oltre l'investitura formale.

Sarà chiamato a rispondere del reato, cioè, anche l'amministratore di fatto, in concorso con l'amministratore di diritto.

Nello specifico, si osservi che quando le disposizioni incriminano il titolare di imprese o responsabile di enti, la Suprema Corte esclude solo le responsabilità del privato che si limiti ad abbandonare i propri rifiuti senza alcun intento economico (art 256 co 2 Tua)<sup>315</sup>. Si sottolinea che in giurisprudenza l'obbligo di protezione si riconduce generalmente all'art 2392 cc, che impone di impedire i reati di chi opera nella società in quanto pregiudizievoli ad essa: il rappresentante legale sarà quindi chiamato per primo a rispondere, secondo la Cassazione quantomeno per *culpa in vigilando* nel caso di abbandono/deposito incontrollato di rifiuti<sup>316</sup>. In concorso risponderà anche il dipendente che ha realizzato la condotta.

---

<sup>313</sup> DE SANCTIS, *Diritto penale dell'ambiente. Un'ipotesi sistematica*, Milano, 2012, 450.

<sup>314</sup> ALESSANDRI, voce *Impresa* (Responsabilità penali), in *Dig. disc. pen.*, VI, 1992, 200.

<sup>315</sup> Cass. Pen. Sez. III n.9554, 2004, Rainaldi.

<sup>316</sup> Cass. Pen. Sez. III n14285 10.03.2005, Brizzi; Sez. 3 n. 24736 18.05.07, SORCE in tema di culpa in vigilando di impresa ed ente sull'operato dei dipendenti.

Particolare interesse riveste, per quanto riguarda l'individuazione degli obblighi di garanzia, l'art 3-ter TUA, il quale recepisce il principio di precauzione e dispone che la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale debba essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio «chi inquina paga» che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale.

Al riguardo ci si domanda se la norma ponga un obbligo penalmente rilevante *ex art 40 c.p.* La risposta generalmente data è negativa, in quanto non vi sarebbe una sufficiente tipizzazione. L'individuazione delle stesse resterebbe, in altre parole, sempre ancorata all'analisi delle discipline di settore.

Nel corso degli anni, la maggiore sensibilità maturata nei confronti della tutela dell'ambiente ha senza dubbio riaperto il dibattito sulla responsabilità per le fattispecie ambientali delle persone giuridiche. È ormai un dato noto che la criminalità ambientale più pericolosa sia essenzialmente una criminalità di impresa, organizzata attraverso strutture societarie, la cui impunità offre ai soggetti criminali un indubbio vantaggio competitivo da ritenersi del tutto ingiustificabile<sup>317</sup>.

La responsabilità degli enti per gli illeciti ambientali è stata introdotta nel nostro ordinamento dal d.lgs. n. 121/2011 di recepimento della direttiva n. 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente.

La direttiva richiedeva agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché le persone giuridiche fossero chiamate a rispondere dei reati, previsti *ex artt. 3 e 4* della direttiva stessa, in conseguenza di condotte illecite commesse da soggetti con ruoli apicali, sia individualmente sia in quanto parte di un organo, da cui sia derivato un vantaggio per gli enti<sup>318</sup>.

---

<sup>317</sup> SCOLETTA, *Obblighi europei di criminalizzazione e responsabilità degli Enti per reati ambientali (note a margine del D.lgs. 121/2011 attuativo delle direttive comunitarie sulla tutela dell'ambiente)*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2012, 20.

<sup>318</sup> Art. 6 della direttiva n. 2008/99/CE.

Con l'entrata in vigore della suddetta direttiva, sono emerse numerose aspettative in merito a una revisione organica del sistema penale italiano posto a presidio dell'ambiente.

Tuttavia, l'assetto delle fattispecie incriminatrici è rimasto pressoché invariato. Nella sua originaria formulazione, l'articolo 2 del d.lgs. 121/2011 contemplava tra i reati presupposto della responsabilità dell'ente anche diverse fattispecie incriminatrici già previste dal Codice dell'Ambiente.

L'unica vera e rilevante novità è rappresentata dall'inserimento dell'art. 25 *undecies* nel d.lgs. 231/2001, con cui si ascrive all'ente la responsabilità per i reati ambientali.

In realtà, il progetto iniziale prevedeva un coinvolgimento generalizzato delle persone giuridiche all'interno del sistema di repressione degli illeciti ambientali penalmente rilevanti.

La riforma, infatti, anziché attenersi alle indicazioni comunitarie volte a ricostruire la responsabilità dell'ente mediante una serie di reati di danno e di pericolo concreto, puniti qualora commessi con dolo o colpa grave, si è limitata a riproporre il sistema già delineato dal Codice dell'Ambiente italiano, costituito in larga parte da fattispecie contravvenzionali di natura meramente formale.

In definitiva, ne è derivata una contrapposizione del modello di reati di evento, voluto dalle direttive, al modello di reato di pericolo presunto o astratto, prescritto dalla legge italiana<sup>319</sup>.

È stata ampiamente criticata, inoltre, sia la scelta del legislatore di prevedere sanzioni interdittive, pur in presenza di fattispecie che in concreto risultano poco lesive per la loro natura contravvenzionale, sia la decisione di non inserire nessun tipo di condotta riparatoria *post factum*, avente effetto estintivo della responsabilità dell'ente e di non aver valorizzato il conseguimento di certificazioni ambientali ai fini del giudizio di adeguatezza dei Modelli organizzativi<sup>320</sup>.

---

<sup>319</sup> Circolare Assonime n. 15 del 28 maggio 2012.

<sup>320</sup> SCARCELLA, *Responsabilità degli Enti e Modelli Organizzativi ambientali: il recepimento della direttiva 2008/99/CE*, in *Riv. Resp. Amm. Soc. enti*, 2011, IV, 55.

Peraltro, attraverso l'analisi del contenuto essenziale del d.lgs. 121 del 2011, emergono anche alcuni profili problematici circa il possibile impatto dei reati ambientali, richiamati dall'art. 25 *undecies*, sul sistema punitivo del d.lgs. 231/2001, in particolare con riferimento alla compatibilità delle numerose fattispecie contravvenzionali inserite nel catalogo dei reati presupposto con gli specifici criteri imputativi della responsabilità degli enti<sup>321</sup>.

Del resto, già nella Relazione illustrativa di accompagnamento al d.lgs. 121/2011 lo stesso legislatore ammetteva di non aver provveduto a una rivisitazione radicale del diritto penale ambientale, rappresentando l'impossibilità di procedere a una revisione organica del sistema dei reati ambientali, oggetto però di un futuro intervento normativo<sup>322</sup>.

Con il D.lgs. 231/2001 il legislatore ha introdotto un sistema di *corporate compliance*, basato sul dovere di autocontrollo dell'ente, mediante l'adozione di regole afferenti all'organizzazione dell'impresa, in funzione di prevenzione alla commissione di reati.

L'adozione e l'attuazione dei modelli di organizzazione e gestione da parte delle persone giuridiche, sebbene non siano obbligatorie, rappresentano condizioni necessarie dell'esenzione dalla responsabilità amministrativa in caso di reato commesso dai vertici nell'interesse o a vantaggio dell'ente.

Qualora l'illecito sia realizzato da soggetti subordinati alla direzione o sorveglianza degli apicali, l'adozione e attuazione di un modello di organizzazione e gestione idoneo garantisce la presunzione *ex lege* del corretto adempimento degli obblighi di direzione e sorveglianza da parte dei superiori. I suddetti modelli organizzativi costituiscono atti gestori, la cui adozione e attuazione rientra nelle spettanze degli amministratori delegati e attengono all'organizzazione delle competenze all'interno della società<sup>323</sup>.

---

<sup>321</sup> SCOLETTA, *Obblighi europei di criminalizzazione e responsabilità degli Enti per reati ambientali (note a margine del d.lgs. 121/2011 attuativo delle direttive comunitarie sulla tutela dell'ambiente)*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2012, 20.

<sup>322</sup> PETELLA, *Ecoreati e responsabilità degli enti*, in *Riv. Dir. Pen. Con.*, 2018, 321 ss.

<sup>323</sup> D'ARCANGELO, *L'aggiornamento del modello organizzativo tra le modifiche normative e affinamento delle best practice*, in *Riv. Resp. Amm. Soc. Enti*, 2013, 166.

Il D.lgs. n. 231 del 2001 ha disciplinato solo le linee essenziali, fermo restando la necessità di adeguamento alle dimensioni, strutture e soprattutto all'attività della persona giuridica.

Il modello organizzativo e di gestione rappresenta un atto di auto-normazione, contenente un insieme di prescrizioni regolamentari e programmatiche concernenti l'agire dell'impresa in determinate aree di attività a rischio-reato<sup>324</sup>.

Il modello si compone di una parte generale, che illustra la struttura interna dell'ente, sia sotto un profilo di distribuzione del potere decisionale, sia in prospettiva della rete dei controlli interni.

La parte generale ricomprende anche il c.d. codice etico, che racchiude i valori e i principi cui l'ente dichiara di ispirarsi nello svolgimento delle proprie attività nonché la disciplina della formazione dei lavoratori di impresa, del rilevamento degli illeciti e un sistema sanzionatorio interno<sup>325</sup>.

La parte speciale del modello, invece, costituisce l'esito di un procedimento particolarmente complesso, caratterizzato da una serie di passaggi.

In primo luogo, attraverso la c.d. mappatura dei rischi o *risk assessment*, l'ente ha il dovere di provvedere all'individuazione delle aree considerate potenzialmente a rischio di commissione dei reati elencati nel decreto.

Tale operazione avviene di fatto mediante l'individuazione dei rischi di commissione dei reati, in cui, per ciascun reato o gruppo di reati, si definisce quale soggetto e in quale processo aziendale o attività, può realizzare o contribuire a realizzare, anche in modo solo prodromico, quale illecito, indicando le possibili modalità attuative, anche in considerazione della "storia dell'ente" al fine di rilevare episodi indicativi di una certa propensione all'illegalità.

Ad oggi, è ormai diffusa la consapevolezza che il modello organizzativo e di gestione debba essere realizzato "su misura" della singola impresa e dunque "personalizzato" per ciascuna diversa organizzazione.

---

<sup>324</sup> SFAMENI, *Responsabilità da reato degli enti e nuovo diritto azionario: appunti in tema di doveri degli amministratori ed organismo di vigilanza*, in *Rivista delle Società*, I, 2007, 175.

<sup>325</sup> CAPUTO, *La mano invisibile: codici etici e cultura d'impresa nell'imputazione della responsabilità degli enti*, in *Riv. Dir. Pen. Cont.*, I, 2013, 101 ss.

Ciò tanto è più vero in relazione alle peculiarità dei reati ambientali, che determinano la necessità che la mappatura dei rischi sia condotta in modo specifico per ciascun reato, non essendo pienamente configurabile una modalità attuativa unitaria per il gruppo di questi reati, posto che vengano commessi, nell'attività operativa dell'impresa, con modalità che nella pratica possono risultare estremamente eterogenee e disparate.

Una tale opera di personalizzazione si realizza non nell'individuazione delle misure di prevenzione dei reati, quanto piuttosto nella mappatura dei rischi.

In materia ambientale, tuttavia, non si ritrova un'esplicita impostazione finalizzata a una completa elaborazione del modello organizzativo, non essendo presente nell'art. 25 *undecies* un qualsiasi riferimento ai sistemi di gestione ambientale comunemente conosciuti: ISO 4001 ed EMAS.

Un tale vuoto normativo pone indubbiamente la necessità di comprendere la valenza di questi sistemi, in funzione di un'efficace adozione di un modello che sia idoneo a scongiurare la responsabilità dell'ente per i reati contro l'ambiente.

Alla luce di ciò, appare evidente che i sistemi di gestione ambientale, adottati conformemente alla norma UNI EN ISO 14001 o al regolamento EMAS<sup>326</sup>, costituiscano un importante elemento di facilitazione nell'adozione del modello 231; ciò anche in ragione della complessità e dell'ampio grado di dettaglio degli adempimenti previsti dal diritto sostanziale dell'ambiente.

Il modello 231 non può tuttavia esaurirsi nel sistema di gestione ambientale coincidendo con questo; tale sovrapposizione può certamente realizzarsi con riferimento all'operato dei soggetti in posizione subordinata, considerato che, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 231/2001, rispetto a tali soggetti sussistono unicamente obblighi di direzione o vigilanza, da attuarsi mediante l'adozione di un modello che prevede misure idonee ad assicurare lo svolgimento dell'attività dell'ente nel rispetto della legge e a rilevare ed eliminare tempestivamente situazioni di rischio.

---

<sup>326</sup> Regolamento (CE) n. 1221/2009 (EMAS III) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 novembre 2009.

È evidente che, in tal caso, si tratta di caratteristiche indubbiamente integrate da un sistema di gestione ambientale conforme alla norma UNI EN ISO 14001 o al regolamento EMAS.

Viceversa, per quanto riguarda i soggetti in posizione apicale, il modello deve necessariamente rispondere a requisiti più stringenti, dato che l'art. 6 del decreto prevede che, al fine di essere esente da responsabilità rispetto al proprio reato commesso nel proprio interesse o vantaggio, l'ente dimostri di aver adottato il modello e aver affidato la sua osservanza all'organo di vigilanza dotato di autonomi poteri di iniziativa e controllo; che il reato sia stato commesso eludendo fraudolentemente il modello da parte del soggetto apicale e che non vi sia stata omessa o insufficiente vigilanza da parte dell'organismo. È pertanto evidente che, rispetto al tradizionale sistema di gestione ambientale, sia necessario il compimento di ulteriori azioni.

Il modello 231, dunque, deve costituire la struttura portante dell'organizzazione aziendale a tutti i livelli, attraverso cui l'organo di gestione esprime i valori dell'ente, rende noti ai singoli i principi etici a cui debbono conformare la propria azione nell'ambito e a favore dell'ente, esprime le direttive organizzative che devono necessariamente trovare attuazione ai livelli decisionali inferiori, secondo il principio di sussidiarietà.

In conclusione, è evidente che, rispetto al tradizionale sistema di gestione ambientale, siano necessari ulteriori adempimenti, come la nomina dell'Organismo di Vigilanza e l'adozione di un sistema disciplinare, cosicché i sistemi di gestione ambientale siano opportunamente integrati per completare l'organizzazione dell'ente in chiave meramente preventiva, al fine di costituirne un'ottima base applicativa, anche in sede giudiziale<sup>327</sup>.

---

<sup>327</sup> CHILOSI, *231 e ambiente. Spunti operativi e casistica*, in *Filo Diritto*, Bologna, 2013, 146 ss.

## CAPITOLO III

### SPUNTI COMPARATIVISTICI

SOMMARIO: 3.1. Premessa alla comparazione con l'ordinamento francese: la costituzionalizzazione del bene ambiente e il caso Erika. - 3.2. La tutela penale dell'ambiente: il *Code penal* ed il Codice dell'ambiente. - 3.3. La tutela penale dell'atmosfera: la norma ex art. L226-9. - 3.4. La tutela dell'ambiente nel sistema spagnolo: la costituzionalizzazione del bene giuridico ed il caso Lopez Ostra. - 3.5. Primi delitti e successive riforme. - 3.6. Il delitto ecologico. - 3.6.1. Segue: Le modalità tipiche. - 3.6.2. Segue: Commissione mediante omissione. - 3.6.3. Segue: Le aggravanti. - 3.7. Considerazioni sull'*environmental criminal law* statunitense. - 3.8. Brevi cenni sull'evoluzione della normativa penale statunitense e relative critiche dottrinali. - 3.9. Aspetti generali e tecniche di tutela delle leggi ambientali. - 3.10. Il Clean Air Act.

### **3.1. Premessa alla comparazione con l'ordinamento francese: la costituzionalizzazione del bene ambiente e il caso Erika.**

L'esperienza francese presenta numerose similitudini con quella italiana. In entrambi i sistemi, infatti, la salvaguardia ambientale è stata elevata a livello costituzionale ed è stata oggetto di un'apposita codificazione. Un'ulteriore analogia tra i due sistemi inerisce il ritardo nella costituzionalizzazione della tutela ambientale. In entrambi i casi, infatti, il bene giuridico ambiente è approvato soltanto dopo il 2000. Infine, un tratto comune è rappresentato dalla primaria importanza che il diritto amministrativo riveste nella disciplina ambientale<sup>328</sup>.

Elemento distintivo dell'evoluzione francese è invece rappresentato dall'attenta programmazione approntata dal legislatore. Con le leggi *Grannelle I* e *Grannelle II*, emanate nel 2009 e nel 2010, la Francia si è infatti posta ambiziosi traguardi da raggiungere per la tutela ambientale.

Seppur l'esperienza francese presenti numerose analogie con l'ordinamento italiano, è indubbio come al contempo rivesta caratteri peculiari e originali con riferimento a numerosi altri sistemi europei (tra cui quello spagnolo come vedremo in seguito).

Un primo tratto distintivo è certamente rappresentato dal rilievo costituzionale che l'ambiente oggi riveste. L'ingresso nella Carta Fondamentale è stato tuttavia molto recente (2005)<sup>329</sup>. Orbene, in passato l'assenza di espressi riferimenti costituzionali comportò numerosi tentativi di tutela attraverso interpretazioni estensive e, talvolta, anche forzate, di norme riguardanti beni giuridici similari. Lungamente in Francia la difesa del bene ambientale è stata pertanto demandata ad una disciplina poco organica e frammentaria<sup>330</sup>.

---

<sup>328</sup> FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Federalismi*, 2017, 11.

<sup>329</sup> La costituzionalizzazione del bene ambiente è avvenuta grazie all'adozione della "Charte de l'environnement". Tale documento, che si compone di dieci articoli, seppur proposto dal governo nel giugno del 2003, fu accolto nel preambolo della Costituzione solo nel 2005.

<sup>330</sup> IERA, *Il caso francese*, in FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Federalismi*, 2017, 22.

Nonostante l'assenza nella Costituzione del 1958, non mancarono sporadici tentativi legislativi per salvaguardare l'ambiente. Uno di questi è rappresentato dalla Legge sulla protezione della natura del 1976 con la quale l'ambiente, generalmente inteso, ha raggiunto una "dimensione unitaria"<sup>331</sup>. Nonostante gli estemporanei interventi normativa emergeva una sempre più pregnante esigenza di estendere il significato della nozione di "ambiente" in modo che potesse comprendere tutte le risorse comuni.

Nel 1995 fu emanata la *Loi no 95-101* relativa "*au renforcement de la protection de l'environnement (c.d. Loy Barnier)*". L'intervento normativo fu molto importante in quanto permise il recepimento dei principi comunitari in materia ambientale, sancendo il diritto ad un ambiente salubre ed equilibrato ed introducendo l'obbligo, sia per i soggetti privati che per quelli pubblici, di contribuire alla sua salvaguardia<sup>332</sup>.

Lo sviluppo della cultura ambientale è stato peraltro agevolato dall'ermeneutica giurisprudenziale. A tal proposito è necessario richiamare una pionieristica pronuncia giurisprudenziale nell'ambito dell'affondamento della petroliera "Erika", avvenuto nel 1999. Tale pronuncia ha fatto da volano per lo sviluppo delle normative ambientali comunitarie e nazionali, soprattutto con riferimento al principio del "chi inquina paga".

Orbene, nonostante la mancanza di una normativa che prevedesse la risarcibilità del danno ambientale, facendo leva sulla disciplina della "responsabilità penale espressa" prevista in una legge del 1983<sup>333</sup>, il *Tribunal de Grande Instance de Paris* emise un'audace sentenza di condanna al pagamento per danni ambientali causati a seguito di un naufragio. Il caso atteneva la petroliera maltese Erika, affondata nel 1999 a circa 70 km di distanza dalla costa francese.

L'affondamento dell'imbarcazione provocò ingenti danni ambientali e in particolare lo sversamento in mare di ventimila tonnellate di petrolio. L'impatto dello

---

<sup>331</sup> IBIDEM.

<sup>332</sup> MARTIN, *Le droit a l'environnement*, in PPS, 1978, 178.

<sup>333</sup> IERA, *Il caso francese*, in FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Federalismi*, 2017, 22.

sversamento fu devastante, tanto da colpire 400 km di coste francesi e causare la morte di 150.000 volatili<sup>334</sup>.

Nel 2008, pertanto, il tribunale di primo grado condannò l'armatore, responsabile della sicurezza della nave, la società (Total) che aveva noleggiato l'imbarcazione, cui veniva imputata una condotta "imprudente"<sup>335</sup>, il gestore della petroliera e la società che gestiva il registro navale (RINA) che, «*malgrado il segno manifesto dello stato preoccupante delle strutture*», rinnovò ugualmente il certificato. Al contempo liquidò ingenti risarcimenti nei confronti dello Stato, delle Regioni, dei Comuni, delle associazioni ambientaliste e dei privati<sup>336</sup>.

Grazie alla pronuncia giurisprudenziale summenzionata, il bene ambiente fu elevato a bene giuridico meritevole di risarcimento laddove fosse stato leso (o se ne fosse ravvisata la lesione). Inoltre, la decisione contribuì in maniera significativa ai primi interventi comunitari in materia ambientale (pacchetto Erika 1 e successivamente pacchetto Erika 2 poi confluiti nella direttiva comunitaria 2002/49) e all'introduzione nell'ordinamento francese della disciplina d'attuazione della direttiva 2004/35 inerente la responsabilità ambientale<sup>337</sup>.

Il riconoscimento costituzionale del bene ambiente è avvenuto solo nel 2005 grazie ad un intervento di revisione costituzionale definito "*sui generis*" da parte della dottrina francese<sup>338</sup>. In particolare, la legge n.205/2005 non si è limitata a introdurre una nuova norma all'interno del testo costituzionale, bensì ha introdotto nell'ordinamento francese la "Carta dell'ambiente" (*Charte de l'environnement*), "aggiungendola"<sup>339</sup> tra il primo e il secondo comma del preambolo del '58 ed

---

<sup>334</sup> Dati diffusi da [www.lastampa.it](http://www.lastampa.it).

<sup>335</sup> In particolare, alla compagnia franco belga veniva imputata una condotta negligente sia perché consapevole dell'inadeguatezza della petroliera, vecchia ormai 25 anni, sia perché i lavori di manutenzione erano stati svolti con l'intento di ridurre al minimo i costi. La condanna è stata peraltro confermata in secondo grado e in Cassazione. In particolare, possiamo definire la pronuncia pionieristica in quanto in prima istanza il tribunale di Parigi riconobbe per la prima volta il reato di "danno o pregiudizio ecologico".

<sup>336</sup> FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Federalismi*, 2017, 12.

<sup>337</sup> IBIDEM

<sup>338</sup> ZINZI, *La Charte de l'environnement francese tra principi e valori costituzionali*, 2011.

<sup>339</sup> CANS, *La Carta costituzionale dell'ambiente: evoluzione o rivoluzione del diritto francese dell'ambiente*, in AA. VV., *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006.

elevandola quindi sullo stesso piano della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789<sup>340</sup>.

La Carta si compone di dieci articoli, alcuni dei quali contengono diritti e doveri, mentre altri non hanno carattere precettivo, presentando solo riferimenti di carattere politico<sup>341</sup>. In specie, il documento riprende e assorbe i principi ambientali di matrice comunitaria. Tuttavia, come fa notare la dottrina francese<sup>342</sup>, solo il “principio di precauzione” (art. 5) viene richiamato quale «principio costituzionale a pieno titolo». I principi del «chi inquina paga» (art. 4) e quello di «prevenzione» (art. 3) vengono ripresi sotto forma di «doveri»<sup>343</sup>.

Carattere peculiare della Carta è rappresentato dalla struttura degli articoli che pongono al centro della tutela l'uomo. A tal proposito è sufficiente notare come l'articolo 1 reciti «*Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé*» (ogni individuo ha il diritto di vivere in un ambiente equilibrato che rispetti la salute), mentre gli articoli 2, 3, 4 e 7 si riferiscono invece a «*Toute personne*» (tutte le persone).

Al contrario, gli articoli 5 e 6 sono indirizzati alle autorità pubbliche. Nello specifico, mentre l'articolo 5 obbliga «*les autorités publiques*» ad attivarsi adottando misure proporzionate qualora si verifichi un danno che incida gravemente e irreversibilmente sull'ambiente, conformemente al principio di precauzione, l'articolo 6 pone l'obbligo di indirizzare «*les politiques publiques*» verso la promozione di uno sviluppo sostenibile.

---

<sup>340</sup> IERA, *Il caso francese*, in FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Federalismi*, 2017, 23.

<sup>341</sup> IBIDEM.

<sup>342</sup> MORAND DELLIVER, *Vers une démocratie administrative deliberative. Consultation, concertation, participation towards a deliberative administrative democracy consultation, co-decision and participation*, in *Foro amm. TAR*, 2011, 4179.

<sup>343</sup> IERA, *Il caso francese*, in FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Federalismi*, 2017, 24. Il principio di prevenzione recita «*Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences*» (trad. ogni persona deve, nelle condizioni stabilite dalla legge, prevenire o, a difetto, limitare i danni che potrebbe arrecare all'ambiente). L'autrice fa notare come nel sistema francese più che in altri sistemi, si è acquisita la consapevolezza che i principi ambientali “*contengono in se stessi una forte matrice di doverosità*”, ora nei confronti delle istituzioni ora nei confronti dell'intera collettività.

Gli articoli 8, 9, e 10 sono indirizzati sia alla pubblica autorità che a tutti gli individui e non hanno carattere precettivo, rappresentando meri proclami di intenzione.

Orbene, con riferimento alla reale efficacia giuridica della Carta, dottrina e giurisprudenza sono sostanzialmente divise. Mentre la dottrina è concorde nell'attribuire un'efficacia diretta solo alle disposizioni di cui agli articoli 1 e 2, la giurisprudenza ha assunto nel tempo orientamenti diversi<sup>344</sup>. In particolare, il *Conseil constitutionnel* francese ha tentato di “gerarchizzare”<sup>345</sup> i principi contenuti nella Carta, attribuendo al legislatore e, conformemente a quanto previsto dalla legge, alle autorità amministrative, il compito di determinare le modalità di attuazione del testo<sup>346</sup>, privandola di fatto di una efficacia diretta e conferendole meramente un'efficacia mediata.

Conformemente all'anzidetta corrente giurisprudenziale, il *Conseil d'Etat* ha in più occasioni negato l'efficacia diretta della Carta e in particolare dell'articolo 1<sup>347</sup>.

Orbene, nonostante tale esegesi, non sono mancate sentenze di primo grado che nel corso del tempo hanno invece attribuito efficacia diretta almeno alla sopracitata disposizione<sup>348</sup>.

Quest'ultima ha fondato oggetto di numerosi dibattiti anche in ambito dottrinale, in particolare tra chi la considera alla stregua di un “diritto di credito” nei confronti dello Stato e chi invece la ritiene un “diritto individuale”, implicante sia prestazioni positive sia anche meccanismi amministrativi e giurisdizionali di reclamo<sup>349</sup>.

---

<sup>344</sup> DELL'ANNO, *Il ruolo dei principi del diritto ambientale europeo: norme di azione o di relazione?*, in AMIRANTE (a cura di), *La forza normativa dei principi*, Padova, 2003; DE SADELEER, *Environmental principles. From political slogans to legal rules*, in Oxford University Press, Oxford, 2002.

<sup>345</sup> IERA, *Il caso francese*, in FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Federalismi*, 2017, 24.

<sup>346</sup> Conseil constitutionnel 564/2008 DC, 18 giugno 2008.

<sup>347</sup> V. sentt. TA Chalons - en - Champagne, 29 avril 2005, nn. 0500828 e TA Amiens, 8 dicembre 2005, n. 0503011

<sup>348</sup> IERA, *Il caso francese*, in FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Federalismi*, 2017, 24.

<sup>349</sup> PRIEUR, *Les nouveaux droits*, in *Actual jur. Dr. Adm.*, 2005, 21.

### 3.2. La tutela penale dell'ambiente: il *Code penal* e il Codice dell'ambiente.

La dottrina francese<sup>350</sup> sostiene che il diritto penale dell'ambiente costituisca in Francia una disciplina di difficile comprensione, ricolma di tecnicismi e per molti versi astrusa e oscura.

I caratteri sopracitati sono perlopiù ascrivibili ad aspetti sistemici e in particolare al carattere frammentario dell'intera disciplina. È bene notare come il diritto penale ambientale *stricto sensu* non sia disciplinato all'interno del Codice penale francese. *Melius*, pur essendo previste dal *Code* ipotesi delittuose capaci di tutelare indirettamente il bene ambientale e, pertanto, di essere applicate in caso di disastro o incidente ambientale (tra queste figurano in particolare il reato di messa in pericolo della vita altrui ovvero il reato di omicidio o lesioni colpose)<sup>351</sup>, le suddette figure criminose non possono apprestare una tutela diretta nei confronti del bene giuridico in oggetto.

Per dovere di completezza è bene ricordare come l'articolo 410-1 recitando «*Les intérêts fondamentaux de la nation s'entendent au sens du présent titre de son indépendance, de l'intégrité de son territoire, de sa sécurité, de la forme républicaine de ses institutions, des moyens de sa défense et de sa diplomatie, de la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, de l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel*»<sup>352</sup> annoveri tra gli “interessi fondamentali della nazione francese” anche “l'ambiente” ed il suo “equilibrio”. Tuttavia, la citata previsione è considerata come avente un valore essenzialmente simbolico e privo di efficacia concreta, non essendo presente nella cornice codicistica alcuna incriminazione meramente ambientale<sup>353</sup>.

---

<sup>350</sup> GUIHAL, *Droit repressif de l'environnement*, Parigi, 2008; ROUSSEAU, *Tecnica ed etica del diritto penale francese dell'ambiente*, in CORNACCHIA, PISANI, (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 724.

<sup>351</sup> SAINT-PAU, *La repression de la destruction de biens environnementaux*, in *Les Travaux de l'Institut de sciences criminelles et de la justice de Bordeaux*, in [www.cujas.fr](http://www.cujas.fr), vol. 4, 2014, 325.

<sup>352</sup> Cfr. [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

<sup>353</sup> ROUSSEAU, *Tecnica ed etica*, cit., in CORNACCHIA (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 724. L'Autore fa notare come anche il terrorismo ecologico abbia solo l'apparenza di un'infrazione ambientale.

Concludendo, il testo codicistico non annovera norme la cui *ratio legis* sia la salvaguardia del bene ambiente. Le tutele che vengono apprestate dalle previsioni codicistiche sono solo indirette e/o strumentali, pertanto è necessario guardare al Codice dell'ambiente. Con riferimento alla disciplina ivi contenuta è doveroso precisare come la stessa non debba essere confusa con la normativa amministrativa. Quest'ultima, infatti, pur appartenendo *lato sensu* alla disciplina penalistica, in quanto si conforma ai principi che fondano la base del diritto punitivo, rimane di competenza del giudice amministrativo e in nessun caso può scaturire in pene privative della libertà personale<sup>354</sup>.

Oltre agli illeciti amministrativi speciali, nel Codice sono contenute apposite sezioni e capitoli dedicati agli illeciti penali. Esempi in tal guisa possono essere rappresentati dai delitti contenuti nel Libro II del Codice quali l'art. L.216-6, L.218-11, L.218-19 ed L.218-73 attinenti all'inquinamento dell'acqua o ancora il delitto di inquinamento atmosferico di cui all'art. L.226-9.

Ulteriori delitti in materia ambientale sono contenuti poi nel Libro III (i delitti di attentato ai parchi nazionali artt. L.331-36 e L.331-37, alle riserve nazionali art. L.332-25, o ad i siti tutelati L.331-19), nel libro IV (il delitto di attentato al patrimonio naturale L.415-3) e, infine, nel libro V (contenente le incriminazioni in materia di rifiuti come quelle di cui all'art. L.541-46).

Ad avviso di chi scrive, le principali caratteristiche della suddetta disciplina attengono la sua collocazione ed il suo tecnicismo.

Per quanto concerne la collocazione sistematica, come anticipato nel paragrafo precedente, i riferimenti all'ambiente e al suo «equilibrio» quali interessi generali della nazione, contenuti nell'elenco stilato all'art L. 410-1 del *Code Penal*, sono privi di un valore reale e concreto a causa della mancanza di fattispecie incriminatrici nell'assetto codicistico. Volendo essere più precisi, con la riforma del codice penale

---

<sup>354</sup> ROUSSEAU, *Tecnica ed etica, cit.*, in CORNACCHIA (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 724

avvenuta nel '94<sup>355</sup>, tra i reati attinenti il terrorismo, è stato introdotto il delitto di «terrorismo ecologico» di cui all'art. 421-2.

La norma recita «*Constitue également un acte de terrorisme, lorsqu'il est intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, le fait d'introduire dans l'atmosphère, sur le sol, dans le sous-sol, dans les aliments ou les composants alimentaires ou dans les eaux, y compris celles de la mer territoriale, une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou le milieu naturel*»<sup>356</sup>. Il delitto anzidetto viene punito con una reclusione di vent'anni e una sanzione di euro 350.000,00. Qualora in conseguenza all'azione delittuosa derivi la morte di una o più persone la reclusione sarebbe perpetua e la sanzione comminata arriverebbe a euro 750.000,00.

Orbene, con riferimento alla natura di questa fattispecie, la dottrina più attenta<sup>357</sup> ha sollevato alcune perplessità. In specie, seppur il reato possa apparire costruito in difesa dell'ecosistema e dell'ambiente in generale, leggendo attentamente la lettera dell'articolo il disvalore sembrerebbe concentrarsi sulla finalità terroristica. In altre parole, l'attentato all'ambiente non viene punito se non viene corredato da un atto terroristico (*melius* un atto finalizzato a mettere in pericolo l'ordine pubblico). La *ratio legis* della norma appare evidente e distante dalla protezione dell'ambiente. In

---

<sup>355</sup> Una nota di approfondimento merita la situazione francese. Come fa notare PALAZZO, PAPA, *Lezioni di diritto penale comparato*, Torino, 2013, 116 e ss., l'esperienza transalpina è infatti connotata da importanti peculiarità con riferimento al suo codice penale. In specie prima che entrasse in vigore il nuovo *Code Penal*, vigeva l'antico testo napoleonico del 1810, che pur essendo stato modificato e ammodernato non riusciva più a rispondere positivamente alle nuove e sempre più pregnanti esigenze di tutela. Nonostante i numerosi tentativi di riforma, solo grazie all'egida del Presidente Mitterland si arrivò ad un'accelerazione nei lavori. Approvata nel '92 la riforma del codice entrò in vigore solo nel '94. A livello contenutistico il nuovo testo non rompe con l'assetto passato. A tal proposito giova notare come rimane intatta la tripartizione degli illeciti penali.

<sup>356</sup> Trad. «Costituisce in egual modo un atto di terrorismo, quello intenzionalmente connesso ad un'operazione individuale o collettiva finalizzata a mettere in pericolo l'ordine pubblico per mezzo di intimidazioni o terrore, il fatto di introdurre nell'atmosfera, nel suolo, nel sottosuolo, in generi alimentari o alimenti ovvero in acque, comprese quelle nel mare territoriale, una sostanza che può mettere in pericolo la salute dell'uomo o degli animali o l'ambiente naturale».

<sup>357</sup> DREYER, *Droit penal special*, Parigi, 2016; LEPAGE, MATSOPOULOU, *Droit penal special*, Parigi, 2015; MALABAT, *Droit penal special*, Parigi, 2015; RASSAT, *Droit penal special*, Parigi, 2011, 861.

tal caso infatti sembra che il bene giuridico tutelato sia l'ordine pubblico e non l'ecosistema<sup>358</sup>.

La seconda caratteristica della disciplina attiene il suo forte «tecnicismo». Alcuni Autori<sup>359</sup> ritengono che tale branca di diritto sia concepita come un diritto di tipo sanzionatorio, *melius* un complesso di «regole di polizia amministrativa costituenti l'ordine pubblico ambientale»<sup>360</sup>. Si tratta invero di una disciplina fortemente dipendente dal diritto amministrativo a tal punto che alcuni Autori<sup>361</sup> definiscono tale controllo «un vizio congenito». Oltre a comportare problemi di chiarezza ne deriva una possibile concorrenza con le sanzioni amministrative<sup>362</sup>.

La scarsa chiarezza è imputabile all'indiscriminato ricorso ai rinvii. Gran parte delle incriminazioni francesi, infatti, rinviano per la loro specificazione ad altre prescrizioni di natura amministrativa contenute nel codice dell'ambiente. La ricostruzione della fattispecie incriminatrice costringe l'interessato a «districarsi in un vero gioco di circuito giuridico»<sup>363</sup>.

Risultando la disciplina poco accessibile, numerosi casi sono stati sollevati dinnanzi alla Corte Costituzionale francese. Veniva evidenziato come il ricorso al metodo del rinvio rischiasse di ledere il principio di determinatezza della norma penale e di consentire al potere regolamentare francese di normare in materia penale, scardinando la divisione dei poteri sancita dagli articoli costituzionali 34 e 37<sup>364</sup>.

---

<sup>358</sup> ROUSSEAU, *Tecnica ed etica, cit.*, in CORNACCHIA (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 727;

<sup>359</sup> CONTE, MAISTRE DU CHAMBON, *Droit penal general*, Parigi, 2004.

<sup>360</sup> ROUSSEAU, *Tecnica ed etica, cit.*, in CORNACCHIA (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 729.

<sup>361</sup> LAGOUTTE, *La protection de l'environnement: repression administrative ou penal?*, in GOGORZA, OLLARD (a cura di), *La protection penale de l'environnement*, in *Les travaux de l'institut de sciences criminelles et de la justice de Bordeaux*, in [www.cujas.fr](http://www.cujas.fr), *cit.*; COURTAIGNE DESLANDES, *L'adequation du droit penal a la protection de l'environnement*, Parigi, 2010, n. 530 s.

<sup>362</sup> ROUSSEAU, *Tecnica ed etica, cit.*, in CORNACCHIA (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 729.

<sup>363</sup> *IBIDEM.*

<sup>364</sup> In particolare, l'articolo 34 della Costituzione francese attribuisce alla legge «la definizione dei crimini e dei delitti nonché delle pene applicabili; la procedura penale; l'amnistia; la creazione di nuovi ordini di giurisdizione e lo statuto dei magistrati». L'articolo 37 invece recita «Le materie diverse da quelle riservate alla legge hanno carattere regolamentare. I testi di legge che già disciplinano tali materie possono essere modificati mediante decreto, sentito il parere del Consiglio di Stato. I testi che saranno emanati dopo l'entrata in vigore della presente Costituzione non potranno essere modificati con decreto se il Consiglio Costituzionale non abbia dichiarato che essi sono di

A tal proposito, la Corte di Cassazione ha recentemente avuto modo di esprimersi su una norma incriminatrice ambientale caratterizzata da numerosi rinvii. Il caso<sup>365</sup> riguardava il reato di esportazione di rifiuti pericolosi previsto dalle norme L.541-40<sup>366</sup> e L.541-46<sup>367</sup> del Codice dell'ambiente. In specie, rinviando la norma L.541-40 ad un regolamento comunitario estremamente tecnico e al cui interno erano presenti numerosi altri rinvii, la disciplina risultava oltremodo astrusa e di difficile comprensione. In tal caso i giudici della Corte di Appello rifiutarono di applicare la norma nei confronti di un soggetto che aveva esportato rifiuti pericolosi in Belgio senza alcuna autorizzazione in quanto la stessa veniva ritenuta intellegibile e contraria alla chiarezza e alla precisione che si richiedono ad una norma penale.

La seconda sezione Penale della Corte di Cassazione tuttavia non accolse la ricostruzione dei giudici appellanti sostenendo che il rinvio di una norma incriminatrice ad un regolamento comunitario direttamente applicabile, «la cui natura tecnica è inerente al suo effetto, e che determina in modo chiaro e preciso, in base a ciascun rifiuto, gli elementi costitutivi dell'infrazione», è conforme alle esigenze di tutela penali<sup>368</sup>.

Anche la posizione del Consiglio costituzionale non si discosta molto da quella della Cassazione. Relativamente alle violazioni delle regole in materia ambientale (nello specifico il caso ineriva violazioni di regole zoosanitarie contenute nel Codice dell'agricoltura e della pesca marittima), infatti, il principio di legalità penale è stato applicato in modo più elastico<sup>369</sup>.

Relativamente alle sanzioni amministrative, come precedentemente detto, sorge il problema di una possibile concorrenza. *Melius*, il soggetto che viola una norma

---

natura regolamentare, ai sensi del comma precedente».

<sup>365</sup> V. Crim., 22 marzo 2016, n. 15-80944, Dr. pén., 2016, n.82.

<sup>366</sup> La norma regola il trasporto dei rifiuti, subordinando l'attività alle disposizioni contenute nel regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006.

<sup>367</sup> L'articolo al comma 11° lettera A recita «*de procéder ou faire procéder à un transfert de déchets sans avoir notifié ce transfert aux autorités compétentes françaises ou étrangères ou sans avoir obtenu le consentement préalable desdites autorités alors que cette notification et ce consentement sont requis*», riferendosi quindi alla condotta di colui il quale trasporta rifiuti in mancanza di notificazione e conseguente autorizzazione da parte delle autorità.

<sup>368</sup> ROUSSEAU, *Tecnica ed etica*, cit., in CORNACCHIA (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 729.

<sup>369</sup> V. Cons. const., 20 luglio 2012, n. 2012-266 QPC; D. 2012, 2684, con nota di F. ROUSSEAU.

ambientale potrebbe essere al contempo destinatario per la medesima condotta sia di una sanzione penale che di una sanzione amministrativa.

Alcuni Autori<sup>370</sup> fanno giustamente notare come il cumulo di sanzioni per un medesimo fatto, anche se di natura diversa, potrebbe comportare la violazione del *ne bis in idem*, sancito all'art. 4 del protocollo n.7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Giova ricordare come, seppur la Francia abbia espresso una riserva di interpretazione per limitare l'ambito del principio summenzionato ai soli casi penali, lo Stato rimane passibile di sanzione da parte della Corte Europea in quanto, con la sentenza Grande Stevens contro Italia, la riserva anzidetta è stata ampiamente superata.

Peraltro, si potrebbe addivenire alle medesime conclusioni anche laddove il Consiglio costituzionale non riconoscesse valore costituzionale al principio del *ne bis in idem* e applicasse invece il principio di proporzionalità delle pene che impedisce la comminazione di sanzioni di diversa natura per gli abusi di mercato<sup>371</sup>. A quest'ultimo proposito è doveroso specificare come l'applicazione di questa censura non è ancora consolidata in quanto il Consiglio costituzionale ha, in altri ambiti, permesso il cumulo delle sanzioni amministrative e penali<sup>372</sup>.

In conformità al principio di proporzionalità, infatti, il Consiglio costituzionale ha fissato un tetto al cumulo delle sanzioni. Pertanto, qualora venga comminata la massima sanzione pecuniaria penale, non potrà comminarsi un'ammenda amministrativa.

Orbene nonostante i tecnicismi del diritto penale ambientale, la materia ha fondato oggetto di numerosi studi. L'attenzione rivoltagli è certamente ascrivibile ad una serie di fattori tra cui non possono non figurare la promozione costituzionale con la Carta

---

<sup>370</sup> ROUSSEAU, *Tecnica ed etica, cit.*, in CORNACCHIA (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 731.

<sup>371</sup> V. Cons. const., 18 marzo 2015, n. 2014-453 QPC, D. 2015, 894, con nota di LE FURSCHIMDT; *Dr. pen.*, 2015, n.56, con nota di Creux Thomas e n.79, con nota di PELTIER.

<sup>372</sup> V. Cons. const., 14 gennaio 2016, n. 2015-513 QPC, D. 2016, 931 con nota di DECIMA; PELTIER; Cons. const., 29 settembre 2016, n. 2016-573 QPC, D. 2016, 1925.

dell'ambiente e i recenti disastri ambientali (il caso Erika e l'esplosione della fabbrica AZF)<sup>373</sup>.

Alcuni Autori<sup>374</sup> tra cui il Professore Jacques Henri Robert si sono limitati a svolgere un'analisi della disciplina penale ambientale contenuta nel codice<sup>375</sup>, altri<sup>376</sup> invece non si sono limitati al mero studio, spingendosi a proporre anche lavori di riforma incentrati perlopiù nella trasposizione della materia all'interno del *Code Penal*.

Come fa notare una fine dottrina<sup>377</sup>, il trasferimento della disciplina all'interno del Codice penale sarebbe una scelta auspicabile non solo a livello simbolico ma anche per diminuire la forte dipendenza della materia dal diritto amministrativo.

Tutto ciò dimostra il crescente interesse della dottrina francese per una disciplina lungamente trascurata.

### **3.3. La tutela penale dell'atmosfera: la norma ex art. L226-9.**

Con riferimento alle tutele concretamente apprestate dal Codice dell'ambiente, *prima facie* emerge una protezione specifica e settoriale delle diverse risorse naturali. Pertanto, l'attenzione è rivolta in modo specifico alla risorsa "acqua", alla risorsa "aria" e alla risorsa "suolo".

La tutela penale dell'aria è demandata al solo articolo L.226-9 che recita testualmente «*Le fait de mettre obstacle à l'exercice des fonctions confiées par le présent titre aux agents mentionnés à l'article L. 226-2 est puni de six mois d'emprisonnement et de 7.500 euros d'amende.*

*Lorsqu'une entreprise industrielle, commerciale, agricole ou de services émet des substances polluantes constitutives d'une pollution atmosphérique, telle que définie à l'article L. 220-2, en violation d'une mise en demeure prononcée en application de*

<sup>373</sup> ROUSSEAU, *Tecnica ed etica, cit.*, in CORNACCHIA (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 725.

<sup>374</sup> CHILSTEIN, *L'Efficacite du droit penal de l'environnement*, in BOSKOVIC, *L'efficacite du droit penal de l'environnement*, Parigi, 2010, 67; NEYRET (a cura di), *Des ecocrimes a l'ecocide*, Bruxelles, 2015.

<sup>375</sup> ROBERT, REMOND GOUILLOUD, *Droit penal de l'environnement*, Parigi, 1983.

<sup>376</sup> CONTE, *Le rapport final (1 phase) de la mission Lepage: breves observations sur les propositions en matiere penale*, in *Dr. envir.*, 2008, dossier n.4.

<sup>377</sup> ROUSSEAU, *Tecnica ed etica, cit.*, in CORNACCHIA (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 726.

*l'article L. 226-8, l'exploitant est puni de six mois d'emprisonnement et de 7.500 euros d'amende.*

*L'exploitant encourt également les peines complémentaires mentionnées aux 10° et 11° de l'article 131-6 du code pénal ainsi que la peine d'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication audiovisuelle conformément à l'article 131-35 du même code»<sup>378</sup>.*

Orbene, il raggio d'applicazione della summenzionata fattispecie è invero molto limitato per una serie di ragioni. *In primis* le tipologie di inquinamento prese in considerazione dalla norma attengono quelle di origine industriale, commerciale o agricola.

*In secondo luogo*, l'inquinamento atmosferico cui si riferisce la norma deve essere caratterizzato da una particolare gravità, come definito dal rinvio all'articolo L.220-2<sup>379</sup>. Quest'ultimo reca la definizione di inquinamento atmosferico e lo definisce come un'immissione di agenti chimici, biologici o fisici tale da produrre conseguenze talmente gravi da mettere in pericolo la salute umana, danneggiare le risorse biologiche e gli ecosistemi, influenzare i cambiamenti climatici, danneggiare le proprietà e causare un fastidio eccessivo all'odore.

Infine a degradare sensibilmente il carattere repressivo della disposizione concorre l'inciso che recita «*en violation d'une mise en demeure prononcée en application de l'article L. 226-8*». La repressione penale infatti è subordinata alla messa in mora da parte della pubblica amministrazione e secondo le modalità previste dall'art. L.226-8.

---

<sup>378</sup> Trad. «Il fatto di ostacolare l'esercizio delle funzioni affidate dal presente titolo agli agenti di cui all'articolo L. 226-2 è punito con la reclusione di sei mesi e con un'ammenda di € 7.500.

Quando un'impresa industriale, commerciale, agricola o di servizi emette sostanze inquinanti che costituiscono un inquinamento atmosferico, come definito nell'articolo L. 220-2, in violazione di una notifica formale rilasciata a norma Articolo L. 226-8, l'operatore è punito con la reclusione di sei mesi e un'ammenda di € 7.500.

L'operatore incorre anche nelle penalità aggiuntive di cui al 10° e 11° dell'articolo 131-6 del codice penale, nonché nella pena di pubblicare la decisione pronunciata o la diffusione di questa o dalla stampa scritta, o con qualsiasi mezzo di comunicazione audiovisiva ai sensi dell'articolo 131-35 dello stesso codice».

<sup>379</sup> L'articolo L.220-2 definisce l'inquinamento ambientale «*Constitue une pollution atmosphérique au sens du présent titre l'introduction par l'homme, directement ou indirectement ou la présence, dans l'atmosphère et les espaces clos, d'agents chimiques, biologiques ou physiques ayant des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes, à influencer sur les changements climatiques, à détériorer les biens matériels, à provoquer des nuisances olfactives excessives*».

Pertanto, anche laddove l'inquinamento fosse tanto grave da mettere in pericolo la vita dell'uomo o dell'ecosistema, la norma in oggetto non sarebbe applicabile in assenza della precedente messa in mora da parte dell'amministrazione.

Come fa notare un'attenta dottrina<sup>380</sup> si potrebbe pensare di applicare in questi ultimi casi il reato di cui all'art. 223-1 del Code Penal, rubricato «*mise en danger d'autrui*» (messa in pericolo altrui), ma senza successo garantito.

Orbene, nel suo insieme, la tutela penale dell'ambiente apprestata dal codice appare, ad avviso di chi scrive, eccessivamente sbilanciata. Giova notare come la tutela riservata alla risorsa "acqua" sia di gran lunga più efficace e completa rispetto a quelle apprestate nei confronti delle altre risorse. Ciò lo si può facilmente dedurre dalla copiosa presenza di fattispecie incriminatrici rivolte alla salvaguardia dell'acqua. In specie sono due i delitti previsti per la salvaguardia delle acque interne<sup>381</sup>, mentre per la protezione delle acque marine il legislatore ha previsto tre diverse fattispecie<sup>382</sup>. Appunto per questa massiva presenza di reati, alcuni autori<sup>383</sup> hanno definito l'apparato repressivo a tutela dell'acqua «sovrrabbondante», specialmente se rapportato con le tutele rivolte all'aria e al suolo.

### **3.4. La tutela dell'ambiente nel sistema spagnolo: la costituzionalizzazione del bene giuridico e il caso Lopez Ostra.**

L'architettura normativa spagnola è stata inevitabilmente segnata dai tumultuosi e radicali cambiamenti sociali e politici, durante i quali un ruolo di preponderante importanza è stato sicuramente ricoperto dalla morte del dittatore fascista Francisco Franco.

La morte di Franco permise alla Spagna di superare il regime dittatoriale in favore di una monarchia costituzionale, sancita con l'approvazione della Costituzione avvenuta nel 1978.

---

<sup>380</sup> ROUSSEAU, *Tecnica ed etica, cit.*, in CORNACCHIA (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 734.

<sup>381</sup> Il legislatore ha previsto due delitti per la salvaguardia delle acque interne ed in particolare l'art. L.216-6 e L.432-2.

<sup>382</sup> Per la tutela delle acque marine sono invece previsti tre delitti: L.218-73, L.218-11 ed L.218-9.

<sup>383</sup> ROUSSEAU, *Tecnica ed etica, cit.*, in CORNACCHIA (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 734.

La costituzionalizzazione della risorsa “ambiente” nel sistema spagnolo ha radici più risalenti rispetto al riconoscimento avvenuto in Francia. In tal caso, infatti, bisogna richiamare la Conferenza tenutasi a Stoccolma nel giugno 1972. Nel testo della conferenza, il primo principio enunciato recita: «*Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations. In this respect, policies promoting or perpetuating apartheid, racial segregation, discrimination, colonial and other forms of oppression and foreign domination stand condemned and must be eliminated*»<sup>384</sup>. La promulgazione dell’anzidetta dichiarazione ebbe il merito di sensibilizzare i legislatori al tema della tutela ambientale, tant’è che numerose furono le costituzioni che in tale periodo inclusero tra i propri diritti quello di vivere in un ambiente salubre<sup>385</sup>.

Orbene, la Costituzione spagnola del 1978 attribuisce all’ambiente un «solido e articolato ancoraggio»<sup>386</sup> tramite l’articolo 45 che recita «*Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.*

*Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado*»<sup>387</sup>.

---

<sup>384</sup> Trad. «L’uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all’eguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere. Egli ha il dovere di migliorare l’ambiente a favore delle generazioni presenti e future». Testo consultabile interamente su [www.un-documents.net](http://www.un-documents.net).

<sup>385</sup> ROSSI (a cura di), *Diritto dell’ambiente terza edizione*, Torino, 2015, 43. L’autore in particolare richiama numerosi esempi, citando la Costituzione spagnola, quella olandese, quella greca, quella portoghese, quella polacca e altre ancora.

<sup>386</sup> PANTALONE, *La tutela dell’ambiente nell’ordinamento spagnolo*, in FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Federalismi*, 2017, 53.

<sup>387</sup> Trad. «Tutti hanno il diritto di utilizzare un ambiente idoneo allo sviluppo della persona, così come il dovere di conservarlo. I poteri pubblici veglieranno sulla utilizzazione razionale di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, difendere e ripristinare

Orbene il primo comma della disposizione individua un diritto generale ad un ambiente «*adecuado para el desarrollo de la persona*». Il secondo comma è certamente più interessante. La norma si rivolge al «*los poderes públicos*» (i poteri pubblici e non solo l'Amministrazione) demandando a questi di vagliare sull'utilizzazione razionale delle risorse naturali e sulla loro "protezione".

Con riferimento a tale comma alcuni autori<sup>388</sup> sollevano perplessità in quanto l'ambito di intervento è invero assai ampio e gli strumenti con cui i poteri pubblici possono intervenire non sono espressamente specificati. La Costituzione pertanto fissa genericamente alcuni obiettivi da perseguire senza nulla dire riguardo gli strumenti utilizzabili a tal fine.

Altri autori<sup>389</sup>, invece, ritengono che la disposizione in oggetto, il costituente abbia voluto assegnare al «*poderes públicos*» un obiettivo preciso: tutelare l'ecosistema al fine di garantire un elevato standard della qualità della vita. In forza di questa disposizione, i poteri pubblici godono di un ampio potere discrezionale da esercitare per determinare la compatibilità di norme e consuetudini agli interessi ambientali. Il fine che la norma intende perseguire si sostanzia peraltro in un monito che si rivolge anche al legislatore. In capo a quest'ultimo grava il compito di difendere gli obiettivi costituzionali attraverso lo sviluppo di un sistema in grado di proteggere e migliorare la qualità della vita<sup>390</sup>. In aggiunta a quanto summenzionato, una fine dottrina spagnola<sup>391</sup>, ritenendo che la materia ambientale sia "trasversale", sostiene che il monito sia rivolto non solo al legislatore statale ma anche ai poteri delle singole autonomie locali. Pertanto, le politiche di pianificazione territoriale e urbanistica,

---

*l'ambiente, appoggiandosi all'indispensabile solidarietà collettiva.*

*Per coloro che violino quanto disposto nel comma precedente, nei termini fissati dalla legge si stabiliranno sanzioni penali o, se del caso, amministrative, così come l'obbligo di riparare il danno causato»* consultabile per intero su [www.boe.es](http://www.boe.es).

<sup>388</sup> ROMERO FLORES, *La tutela dell'ambiente nel sistema spagnolo.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 694.

<sup>389</sup> AMIRANTE (a cura di), *Diritto ambientale e costituzione: esperienze europee*, Milano, 2001, 48.

<sup>390</sup> RODRIGUEZ ARANA, *El medio ambiente y la calidad de vida como objetivos constitucionales*, in RDA n°10, 35.

<sup>391</sup> MONTORO CHINER, *El urbanismo del desarrollo sostenible. Estudios sobre urbanismo*, Barcellona, 1998.

ovvero quelle riguardanti le manipolazioni vegetali o animali, dovranno essere indirizzate in tal senso.

Il terzo comma infine introduce nella «Carta Magna» la responsabilità in materia ambientale, prevedendo sanzioni di tipo amministrativo o alternativamente di tipo penale e l'obbligo di riparare al danno causato. È pertanto necessario individuare i criteri per stabilire se un illecito possa o meno essere sanzionato penalmente. La distinzione da operare deve essere effettuata su un piano sostanziale e non meramente formale, ritenendo penalmente rilevanti solo le condotte che siano realmente pregiudizievoli per gli interessi dell'individuo<sup>392</sup>.

Non trascurabile è la particella disgiuntiva «o» che conferma il rispetto del principio del *ne bis in idem*. In tal modo si evita che una medesima condotta venga punita prima con una sanzione amministrativa e poi con una sanzione penale<sup>393</sup>.

Relativamente alla collocazione della norma, questa si pone all'interno del capitolo III intitolato “Principi direttivi della politica sociale ed economica” del Titolo primo della Carta fondamentale che è dedicato ai “Diritti e doveri fondamentali”. Come fa notare una parte della dottrina, l'art. 45 si trova «al crocevia tra la Costituzione culturale (art. 44, promozione della cultura; art. 46 garanzia del patrimonio storico; art. 47 utilizzazione del suolo ai fini di interesse pubblico), e la Costituzione economica (art. 38, libertà di impresa in un'economia di mercato; art. 33, tutela del diritto di proprietà; art. 28, prevalenza dell'interesse generale su quello economico; art.130, pianificazione economica e art. 132, demanio pubblico)»<sup>394</sup>.

La medesima dottrina sostiene peraltro che l'articolo in oggetto concorra alla realizzazione e alla tutela di uno «sviluppo sostenibile», interpretando il “progresso” in chiave di “conservazione degli elementi che compongono l'ecosistema e che sono fondamentali per la vita umana”.

---

<sup>392</sup> ROMERO FLORES, *La tutela dell'ambiente nel sistema spagnolo.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 694.

<sup>393</sup> RODRIGUEZ RAMOS, *Presente y futuro de la proteccion penal del medio ambiente en Espana*, in *Estudios penales y criminologicos*, n.5, 1980, 294.

<sup>394</sup> AMIRANTE (a cura di), *Diritto ambientale e costituzione: esperienze europee*, Milano, 2001, 48.

Generalmente dalla norma emerge un assetto ambientale “antropocentrico”. Alcuni Autori<sup>395</sup> a tal proposito evidenziano come l’ambiente e l’“adeguatezza” cui fa cenno la norma («*adecuado para el desarrollo de la persona*») debba essere relazionato alla persona. Altri Autori<sup>396</sup> fanno invece notare come non siano completamente mancanti anche profili “ecocentrici” laddove il fine perseguito si sostanzia anche nel “ripristino” dell’ambiente e dell’ecosistema considerato.

Prima dell’entrata in vigore della Costituzione nel 1978, sparute sanzioni di matrice ambientale trovavano posto all’interno del *Còdigo Pénal* e di altre leggi (tra queste possono essere menzionate la *Ley de Orden Pùblico* e la *Ley de 22 diciembre de 1972, sobre contaminaciòn y protecciòn atmosférica*).

La previsione costituzionale ha invero risolto le numerose perplessità riferibili all’uso della sanzione penale relativamente ai casi ambientali, seppur, come fa notare accorta dottrina<sup>397</sup>, debbano sempre essere rispettati i principi propri della disciplina penale e in particolare l’intervento minimo e il principio di sussidiarietà.

Il rilievo costituzionale che il bene ambiente assume è stato negli ultimi decenni confermato da una folta giurisprudenza europea. A tal proposito assume particolare rilievo la sentenza pronunciata dalla Corte Europea dei diritti dell’uomo relativa al caso Lòpez Ostra sull’emanazione di gas pregiudizievoli per la salute degli individui da parte di un’azienda operante nel trattamento del cuoio.

Il ricorso attiene una vicenda avvenuta nel 1988 a Lorca, una piccola cittadina spagnola. In specie, l’abitazione della signora Lòpez Ostra (la ricorrente) distava solo pochi metri da un’azienda che si occupava di smaltire scarti provenienti da concerie e depurazione delle acque. Attività queste ultime ritenute pericolose e nocive per la salute umana e per le quali è richiesta un’apposita licenza.

L’impianto summenzionato invero cominciò ad espletare queste attività senza aver ottenuto la licenza, cagionando problemi alla salute e arrecando fastidi alla popolazione stanziata nelle zone limitrofe, compresa la signora Lòpez Ostra.

---

<sup>395</sup> CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo*, Madrid, 2002; CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, in DELL’ANNO, PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente*, I, Padova, 2012

<sup>396</sup> PANTALONE, *La tutela dell’ambiente nell’ordinamento spagnolo*, in FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Federalismi*, 2017, 53

<sup>397</sup> GOORIZ ROYO, *Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente*, Valencia, 2015, 39.

Il Comune di Lorca quindi decise di evacuare temporaneamente i luoghi colpiti dalle nauseabonde emissioni e, pertanto, nei mesi di luglio, agosto e settembre i civili furono trasferiti, a spese del Comune, in centro città.

Terminato tale periodo e ritornati nelle proprie abitazioni, i cittadini continuarono a riscontrare i medesimi problemi patiti prima del trasferimento estivo, trovandosi costretti a sopportare malesseri che peggioravano molto la loro qualità di vita.

La signora Lòpez Ostra pertanto tentò in primo luogo il ricorso amministrativo e, visto l'esito negativo, il «*recurso de amparo*» dinnanzi al «*Tribunal Constitucional*». Anche l'esito di quest'ultimo ricorso non fu favorevole, infatti, l'organo costituzionale affermò «neppure si può ritenere che la “invasione di odori sgradevoli, rumori e fumo” generati dal sistema di depurazione comporti la violazione del diritto fondamentale alla inviolabilità del domicilio, pena naturalizzare il contenuto di questo diritto»<sup>398</sup>.

Esauriti i rimedi approntati dal diritto interno, alla ricorrente non rimaneva che tentare quelli previsti dalla normativa internazionale pattizia. Pertanto, nel 1990 decise di denunciare alla Corte di Strasburgo la situazione di disagio causato dall'immobilismo delle Autorità Iberiche relativamente alla continuazione delle attività nocive da parte dell'impianto. In specie, le ripetute emissioni avevano arrecato rilevanti problemi di salute soprattutto alla figlia della ricorrente. Alla stregua di ciò venivano, pertanto, riscontrate violazioni sia con riferimento all'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (rubricato “Diritto al rispetto della vita privata e familiare”)<sup>399</sup> sia con riferimento all'articolo 3 della stessa (rubricato “Proibizione della tortura”)<sup>400</sup>.

---

<sup>398</sup> ROMERO FLORES, *La tutela dell'ambiente nel sistema spagnolo.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 695.

<sup>399</sup> L'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo recita «Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

<sup>400</sup> In forza dell'articolo 3 della Convenzione «Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti».

Giova ricordare che, nelle more del procedimento dinnanzi la Corte di Strasburgo, furono avviati dei procedimenti di diritto interno per ottenere la cessazione dell'attività in oggetto. L'Alta Corte della Murcia, accogliendo la richiesta, disponeva la cessazione temporanea dell'attività. La decisione tuttavia fu appellata dalle Autorità del Comune di Lorca con la conseguenza che la chiusura temporanea avvenne solo nel 1993.

I giudici di Strasburgo evidenziarono, *in primis*, l'atteggiamento tollerante tenuto dalle amministrazioni locali della Murcia; *in secondo luogo* ammisero che, pur potendo non comportare un grave rischio per la salute pubblica, la crescita dell'inquinamento avrebbe comunque potuto peggiorare la qualità della vita e il benessere della popolazione circostante.

La Corte ha pertanto sostenuto che, nel caso in questione, è necessario bilanciare i diversi interessi contrapposti e parimenti meritevoli di tutela. In particolare, se da una parte è necessario salvaguardare la salute e la qualità della vita privata della popolazione, dall'altra parte si pone l'interesse confliggente della collettività acché, nella zona predetta, esista e operi uno stabilimento di smaltimento di rifiuti che salvaguardi la salubrità complessiva e che miri allo sviluppo economico della città.

Orbene, nel caso considerato, lo stabilimento si occupava di smaltimento di rifiuti conciarati e la sua attività era volta alla risoluzione dei preoccupanti problemi di inquinamento che riguardavano la zona. Ciononostante, una volta operativo, l'impianto causò rilevanti problemi di salute alla popolazione circostante.

In base alla ricostruzione operata dalla Corte, il comune di Lorca è inizialmente intervenuto con tempestività ed efficienza per la risoluzione del problema. Viene evidenziato infatti come l'amministrazione avesse immediatamente trasferito per il periodo estivo, in centro città e a proprie spese, gli abitanti della zona limitrofa all'impianto.

I giudici di Strasburgo, tuttavia, hanno ritenuto che l'amministrazione della piccola città spagnola non potesse non sapere che, una volta che i cittadini inizialmente evacuati fossero rientrati nelle loro case, i problemi predetti si sarebbero ripresentati nonostante la parziale limitazione delle attività dello stabilimento.

La Corte infine rimproverava l'inadeguatezza dei rimedi approntati dall'amministrazione per la risoluzione del problema con la conseguente lesione dei principi previsti dalla Convenzione, con particolare riferimento al diritto di godimento della propria casa e al diritto «*al rispetto della propria vita privata e familiare*».

Un elemento che ha fortemente pesato nel giudizio della Corte è rappresentato dal fatto che le amministrazioni locali e statali si fossero sempre rifiutate di approntare rimedi che tutelassero maggiormente i diritti delle popolazioni colpite. A tal proposito giova ricordare come le autorità si siano sempre rifiutate, nell'ambito dei giudizi interni, di disporre la cessazione temporanea dell'impianto.

In conclusione, la colpa mossa nei confronti del convenuto Stato spagnolo attiene il bilanciamento dei diversi interessi. Bilanciamento che, non tenendo conto del margine di discrezionalità di cui godono gli stati, ha leso i principi di proporzionalità ed equità. Il trattamento degli scarti conciarci, seppur soddisfi un sicuro interesse collettivo, è avvenuto in assenza di quegli espedienti minimi a garantire i principi enunciati all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. La Corte ha quindi accertato la violazione della predetta disposizione e al contempo ha negato quella dell'articolo 3. In specie si è ritenuto che, seppur i disagi causati fossero gravi, gli stessi non potessero essere considerati alla stregua di trattamenti disumani e degradanti come sancito dall'articolo 3 della Convenzione.

Orbene è stato accertato che, dalla violazione della disposizione di cui all'art. 8, la signora López Ostra, oltre ad aver patito danni non economici, abbia subito anche inconvenienti di tale natura. In specie si è rilevato come l'immobile abbia subito una svalutazione e come il trasferimento estivo, seppur indennizzato dal Comune, abbia ugualmente comportato dei costi a carico degli evacuati.

In conformità a quanto previsto dall'art. 50 della Convenzione, i giudici hanno pertanto disposto in via equitativa e a vantaggio della signora un risarcimento di 4.000.000 di pesetas<sup>401</sup>.

---

<sup>401</sup> Nel testo della sentenza si legge che la Corte «*Dismisses the Government's preliminary objections; Holds that there has been a breach of Article 8 (art. 8) of the Convention; Holds that there has been no breach of Article 3 (art. 3) of the Convention; Holds that the respondent State is to pay the*

### 3.5. Primi delitti e successive riforme.

Come anticipato nel paragrafo precedente, il rinnovamento dell'apparato penale fu fortemente influenzato dai principi democratici incamerati nel testo costituzionale. I valori e le norme ivi contenute, infatti, avevano evidenziato tutte le lacune e i difetti del passato assetto codicistico, ritenuto ormai inadeguato a fronteggiare le nuove esigenze di tutela<sup>402</sup>.

Sulla base di quanto disposto dal monito contenuto nel terzo comma dell'articolo 45 della Costituzione spagnola, secondo cui «*nei termini fissati dalla legge si stabiliranno sanzioni penali o, se del caso, amministrative, così come l'obbligo di riparare il danno causato*», il legislatore ha emanato la «*Ley Orgànica de 23 junio de 1983, de Reforma del Còdigo Penal de 1973*».

Nel testo di questa legge viene previsto per la prima volta un reato ambientale<sup>403</sup>. In specie l'art. 347 bis recita «*Sarà castigato con la pena de arresto mayor y multa de 50.000 a 1.000.000 de pesetas el que, contraviniendo las Leyes o Reglamentos protectores del medio ambiente, provocar o realizar directa o indirectamente emisiones o vertidos de cualquier clase, en el atmosfera, al suelo, o las aguas terrestres o marítimas, que pongan en peligro grave la salud de las personas, o puedan perjudicar gravemente las condiciones de la vida animal, bosques, espacios naturales o plantaciones útiles*»<sup>404</sup>.

*applicant, within three months, 4,000,000 (four million) pesetas for damage and 1,500,000 (one million five hundred thousand) pesetas, less 9,700 (nine thousand seven hundred) French francs to be converted into pesetas at the exchange rate applicable on the date of delivery of this judgment, for costs and expenses; Dismisses the remainder of the claim for just satisfaction».*

<sup>402</sup> Per un'approfondita analisi si rinvia a BARBERO SANTOS, *Per una riforma del sistema penale spagnolo*, in *Giur. cost.*, 1975; ID., *La riforma della Monarchia costituzionale spagnola*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1984, 1215; CEREZO MIR, *Estudios sobre la moderna reforma penal española*, 1993; ID., *Presupuestos para la reforma penal*, 1992; PEDRAZZI, *Politica e diritto penale in Spagna*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1978, 673; PERIS RIERA, *Il lungo cammino verso un codice penale della democrazia in Spagna*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1996, 3.

<sup>403</sup> VAELLO ESQUERDO, *Los delitos contra el medio ambiente*, in *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n.7, 2005, 4.

<sup>404</sup> Trad. «*Sarà punito con la pena dell'arresto mayor (reclusione da uno a sei mesi) e con la multa da 175.000 a 5.000.000 di pesetas colui che, contravvenendo le leggi o i regolamenti che tutelano l'ambiente, provocherà o realizzerà direttamente o indirettamente emissioni o scarichi di qualsiasi tipo nell'atmosfera, nel solo o nelle acque terrestri o marine che pongano in grave pericolo la salute delle persone o possano pregiudicare gravemente le condizioni della vita animale, boschi, spazi naturali o piantagioni utili*».

Dalla collocazione della norma, che si trova fra i «*delitos contra la salute pública*», emerge la visione antropocentrica della tutela dell'ambiente<sup>405</sup>. La figura criminosa anzidetta si configurava pertanto come un reato comune e integrabile quindi da «chiunque» avesse provocato direttamente o indirettamente delle emissioni o degli scarichi di qualsiasi tipo nell'atmosfera, nel suolo o nelle acque.

Seppur fosse stato encomiabile l'intento del legislatore, la norma non ottenne i risultati sperati. A causa delle lacune terminologiche che la norma presentava, infatti, i numerosi delitti ecologici commessi in quegli anni non furono perseguiti adeguatamente. A tal proposito è sufficiente osservare come, in dieci anni dall'entrata in vigore della legge, il «*Tribunal Supremo*» dovette solo due ricorsi relativamente a questo reato e la prima pronuncia di condanna fu emanata solo nel 1988 dalla «*Audiencia Provincial de Barcelona*»<sup>406</sup>.

Per le summenzionate ragioni e per il mancato rispetto del monito costituzionale, una parte della dottrina<sup>407</sup> avanzò l'ipotesi di una «incostituzionalità per omissione».

Un rilevante progresso nella disciplina della tutela ambientale si ebbe con la riforma del codice penale avvenuta nel 1995 che fu accolta con ottimismo da parte della dottrina<sup>408</sup>. A tal proposito giova ricordare come il codice previgente fosse stato introdotto nel 1944, pur essendo plasmato sulla scorta dell'ancor più antiquato codice del 1870. Quello del '44 era invero un codice fortemente influenzato dai dettami del regime e che nonostante le pregnanti riforme continuava a dimostrarsi illiberale e anacronistico<sup>409</sup>.

Orbene con la riforma del 1995 si pongono nuove basi per la salvaguardia ambientale, seppur la disciplina presenti alcune carenze<sup>410</sup>.

---

<sup>405</sup> ROMERO FLORES, *La tutela dell'ambiente nel sistema spagnolo.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 696.

<sup>406</sup> IBIDEM.

<sup>407</sup> RODRIGUEZ RAMOS, *Delitos contra el medio ambiente*, in AA. VV., *Comentarios a la Legislation penal*, V, 2, Madrid, 1985, 830.

<sup>408</sup> ROMERO FLORES, *La tutela dell'ambiente nel sistema spagnolo.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 696.

<sup>409</sup> PALAZZO, PAPA, *Lezioni di diritto penale comparato*, Torino, 2013, 172.

<sup>410</sup> ROMERO FLORES, *La tutela dell'ambiente nel sistema spagnolo.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 696.

Il testo codicistico dedicava alla materia ambientale il titolo XVI intitolato «*De los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente*». La sezione comprendeva poi al suo interno diversi capitoli dedicati ai reati inerenti l'ordinamento del territorio (capitolo I), quelli relativi al patrimonio storico (capitolo II), quelli relativi alle risorse naturali e all'ambiente (capitolo III) e infine quelli relativi alla protezione della flora e della fauna (capitolo IV)<sup>411</sup>.

Due furono le principali critiche mosse alla normativa del '95: la prima si riferisce all'abuso dello strumento della norma penale in bianco e di elementi «non penali»<sup>412</sup>; la seconda critica attiene invece la violazione del principio penalistico di intervento minimo. Come fa notare accorta dottrina<sup>413</sup>, con tale intervento normativo si introdussero nuove fattispecie incriminatrici e si ampliarono le condotte capaci di integrare figure criminose, tra le quali spiccano una serie di comportamenti idonei ad arrecare un pregiudizio all'ambiente e alle risorse naturali dell'ecosistema.

La «*Ley Organica 10/1995, de 23 noviembre del Código Penal*» subisce nel corso degli anni una serie di modifiche con riferimento alla disciplina ambientale. Giova ricordare in tal sede la «*Ley Organica 15/2003, de 25 noviembre*» e la «*Ley Organica 5/2010, de 22 junio*». In specie, la prima, con l'articolo 118, ha introdotto un nuovo delitto consistente nella emissione di radiazioni ionizzanti (per integrare la figura criminosa è necessario l'evento morte ovvero una malattia); la seconda legge, invece, sposta al «Titolo XII» (relativo ai delitti contro la pubblica sicurezza) la figura criminosa precedentemente introdotta e inoltre modifica l'art. 325 “delitto ecologico” eliminando il secondo comma della versione precedente, introducendo nell'elemento oggettivo la definizione di “alto mare” e innalzando la pena comminabile<sup>414</sup>.

Infine, nel 2015, il governo spagnolo varò una corposa riforma in materia ambientale. Alcuni Autori<sup>415</sup> evidenziano come l'intervento legislativo non fosse

---

<sup>411</sup> IBIDEM.

<sup>412</sup> IBIDEM.

<sup>413</sup> CARMONA SALGADO, *Derecho penal. Parte especial*, Madrid, 2005, 696.

<sup>414</sup> ROMERO FLORES, *La tutela dell'ambiente nel sistema spagnolo.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 697.

<sup>415</sup> IBIDEM.

previsto né nell'«*Anteproyecto de reforma del Código Penal de 2012*» né tantomeno nel «*Proyecto del Gobierno*» pubblicato nel 2013. Per tali ragioni non sono stati espressi dei pareri in merito dal «*Consejo General del Poder Judicial*» e dal «*Consejo Fiscal*».

La *ratio* di questo ulteriore intervento normativo è rinvenibile in alcuni emendamenti presentati dal «*Grupo Parlamentario Popular*» alla Commissione di giustizia (*Comisión de Justicia*), in cui viene manifestata l'esigenza di adeguare la disciplina interna ai dettami comunitari previsti dalle direttive 2009/123/CE (art. 325) e 2008/99/CE<sup>416</sup>.

Volendo comparare il vigente sistema spagnolo con altri sistemi europei, può notarsi come la legislazione ambientale sia meno disorganica. Invero, all'entrata in vigore del *Código Penal*, la dottrina si divise tra coloro i quali volevano includere nel testo codicistico i reati ambientali e coloro i quali invece propendevano per incorporare le figure criminose in un codice ambientale multidisciplinare<sup>417</sup>.

In specie, alcuni Autori<sup>418</sup> ritenevano corretto far confluire sanzioni penali e amministrative in un'unica legge speciale, al fine di meglio coordinare le due discipline. In tal caso le sanzioni amministrative sarebbero state comminate nei riguardi di quei soggetti che avrebbero tenuto condotte di mera disobbedienza, senza tuttavia arrecare un danno o porre in pericolo alcun bene protetto.

Altri Autori<sup>419</sup> invece ritenevano che il modo con cui si sarebbe attuato il coordinamento rappresentasse soltanto un problema “formale”, dovendo ritenersi importante solo che il coordinamento vi fosse.

---

<sup>416</sup> Per dovere di completezza giova ricordare che già la riforma operata nel 2010 con la *Ley Organica 5/2010* veniva motivata con la trasposizione della norma europea. Inoltre alcuni Autori tra cui GORRIZ ROYO, in AA. VV., *Comentarios a la Reforma del Código penal de 2015*, Valencia, 2015, 1005, fanno notare come non fossero state mosse critiche in precedenza relativamente a mancate trasposizioni della disciplina europea.

<sup>417</sup> BACIGALUPO ZAPATER, *La instrumentación técnica-legislativa de la protección penal del medio ambiente*, in AA. VV., *Estudios penales y criminológicos*, Santiago de Compostela, 1982, 196.

<sup>418</sup> ALVAREZ GARCIA, *Injusto penal e injusto administrativo en la protección del medio ambiente*, in RODRIGUEZ RAMOS (coordinato da), *Derecho y Medio ambiente*, Madrid, 1981, 272.

<sup>419</sup> RODRIGUEZ RAMOS, *Presente y futuro de la protección penal del medio ambiente en España*, in RODRIGUEZ RAMOS (coordinato da), *Derecho y Medio ambiente*, Madrid, 1981, 255.

### 3.6. Il delitto ecologico.

Il delitto ecologico è previsto dall'articolo 325 del Codice Penal, al capitolo III del Titolo XVI dedicato ai *«delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente»*.

L'articolo recita: *«Será castigado con las penas de prisión de seis meses a dos años, multa de diez a catorce meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a dos años el que, contraviniendo las leyes u otras disposiciones de carácter general protectoras del medio ambiente, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertidos, radiaciones, extracciones o excavaciones, aterramientos, ruidos, vibraciones, inyecciones o depósitos, en la atmósfera, el suelo, el subsuelo o las aguas terrestres, subterráneas o marítimas, incluido el alta mar, con incidencia incluso en los espacios transfronterizos, así como las captaciones de aguas que, por sí mismos o conjuntamente con otros, cause o pueda causar daños sustanciales a la calidad del aire, del suelo o de las aguas, o a animales o plantas. Si las anteriores conductas, por sí mismas o conjuntamente con otras, pudieran perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales, se impondrá una pena de prisión de dos a cinco años, multa de ocho a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a tres años.*

*Si se hubiera creado un riesgo de grave perjuicio para la salud de las personas, se impondrá la pena de prisión en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado»<sup>420</sup>.*

---

<sup>420</sup> Trad. *«Sarà punito con le pene da sei mesi a due anni di prigione, multa da dieci a quattordici mesi e inabilitazione speciale da professione o ufficio per un periodo da uno a dieci anni colui che, contravvenendo le leggi o altre disposizioni di carattere generale poste a tutela dell'ambiente, provochi o realizzi direttamente o indirettamente emissioni, scarichi, radiazioni, estrazioni o scavi, insabbiamenti, rumori, vibrazioni, infiltrazioni o depositi, nell'atmosfera, nel suolo, nel sottosuolo o nelle acque terrestri, sotterranee o marittime, incluso l'alto mare, con incidenza incluso negli spazi transfrontalieri, così come le apprensioni di acque che, per se stesse o congiuntamente ad altre, causino o possano causare danni sostanziali alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, o ad animali o piante. Se le condotte anteriori, per se stesse o congiuntamente con altre, possono pregiudicare gravemente l'equilibrio dei sistemi naturali, si impone la pena della prigione da due a cinque anni, multa da otto a venticinque mesi e inabilitazione speciale dalla professione o ufficio per un periodo da uno a tre anni. Se si crea un rischio di grave pregiudizio per la salute delle persone, si impone la pena della prigione nella sua metà superiore, potendosi arrivare fino a quella superiore di grado»*.

Con tale previsione si vuole tutelare l'ambiente e gli elementi che lo compongono (aria, acqua, suolo) e non "l'equilibrio dell'ecosistema" come invece previsto nella previgente disposizione. In tal caso, infatti, vengono punite condotte variegata come ad esempio le emissioni, gli scarichi, le radiazioni, le estrazioni o gli scavi, gli insabbiamenti, i rumori, le vibrazioni, le infiltrazioni o i depositi nell'atmosfera, nel suolo, nel sottosuolo o nelle acque terrestri, sotterranee o marittime purché possano causare o causino danni sostanziali alla qualità dell'aria, del suolo o del sottosuolo o delle acque ovvero ancora degli animali o delle piante.

Il delitto, originariamente articolo 347 *bis*, fu introdotto inizialmente grazie alla «*Ley Organica 8/1983, de 25 de junio*» e, dopo una serie di modifiche successive, fu anche oggetto di giudizi di legittimità costituzionale. In specie, la disposizione veniva considerata<sup>421</sup> "norma penale in bianco" e quindi non confacente con il principio di legalità. La sentenza 127/1990 della Corte costituzionale spagnola tuttavia confermò la legittimità della norma in quanto rispondente ai requisiti richiesti alle norme penali in bianco<sup>422</sup>. La Corte ebbe modo di affermare che la tecnica del rinvio normativo deve essere espressa e deve essere giustificata dal fatto che la materia oggetto della norma sia regolata anche da altro settore dell'ordinamento; la disposizione penale in bianco deve avere alcuni caratteri minimi, in particolare deve indicare la pena e il nucleo essenziale del divieto; deve infine essere rispettata l'esigenza di certezza e tassatività affinché la condotta possa "precisarsi" con il rinvio all'altra disposizione<sup>423</sup>.

Orbene, la pena comminata, qualora la condotta sia integrata, consiste nella reclusione da sei mesi a due anni, la multa da otto a venticinque mesi e inabilitazione speciale dalla professione o ufficio per un periodo da uno a tre anni. A tal proposito è bene ricordare come, in seno alla dottrina, siano sorti aspri contrasti e accese

---

<sup>421</sup> Sono numerose le pronunce giurisprudenziali che considerano il delitto ecologico una norma penale in bianco. Tra queste la SSTS 09/10/2000; 27/04/2001; 17/09/2001; 04/12/2001; 23/10/2002; 28/03/2003 e 07/02/2007; la AAP LUGO, sección 1ª, 04/06/2004; le SSAP BARCELONA, sección 3ª, 20/03/2006 e TARRAGONA, sección 2ª, 24/07/2007 e la AAP MADRID, sección 27ª, 04/02/2008.

<sup>422</sup> Il testo della sentenza è consultabile online [hj.tribunalconstitucional.es](http://hj.tribunalconstitucional.es).

<sup>423</sup> ROMERO FLORES, *La tutela dell'ambiente nel sistema spagnolo.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 699.

discussioni relativamente al fatto che, indipendentemente dall'aver cagionato o meno un danno effettivo, le pene comminabili siano le stesse. In altre parole sono previste le medesime sanzioni per coloro che «*causino o possano causare danni sostanziali alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, o ad animali o piante*». Alcuni Autori<sup>424</sup> hanno fortemente sostenuto che, sanzionando in egual misura un danno effettivo e un mero pericolo, si rechi un *vulnus* al principio di proporzionalità.

La summenzionata dottrina evidenzia peraltro che in tal modo l'autore del reato non avrebbe alcun interesse a diminuire o mitigare gli effetti della propria condotta, essendo lo stesso sottoposto alle medesime sanzioni indipendentemente dalle conseguenze dannose provocate.

Con riferimento alla natura giuridica del reato, la giurisprudenza è concorde nel definirlo un reato di pericolo. In particolare nella sentenza STS 152/2012 del 2 marzo<sup>425</sup> si legge che «*La técnica más adecuada de protección del medio ambiente frente a las transgresiones más graves, que puedan constituir infracciones penales, es la de los delitos de peligro, pues la propia naturaleza del bien jurídico "medio ambiente" y la importancia de su protección exige adelantarla antes de que se ocasiona la lesión*»<sup>426</sup>. In realtà sono numerose le pronunce giurisprudenziali<sup>427</sup> che, nel corso degli anni, hanno ritenuto il “*delito ecologico*” un reato integrabile anche soltanto ponendo in essere un serio pericolo, senza la necessità di un effettivo danno, sanzionabile separatamente. In specie la sentenza n° 96/2002 del TS, Sala 2<sup>a</sup> penale, del 30 del gennaio 2002<sup>428</sup> si è soffermata sul requisito della gravità del pericolo, affermando che, per determinarlo, sarebbe stato necessario un giudizio di valore. Nella motivazione si legge che «*Para encontrar el tipo medio de gravedad a que se*

---

<sup>424</sup> HAVA GARCIA, *Modificaciones en delitos ambientales*, in AA. VV., *Comentarios a la Reforma*, cit., 658. L'autrice fa peraltro un esempio: il soggetto che emettendo suoni e rumori rischi di provocare un danno alle coppie di volatili, sarà punito con la medesima sanzione comminata a colui che sversarsi in un lago materiale che provochi un concreto danno.

<sup>425</sup> Testo consultabile su [www.supremo.vlex.es](http://www.supremo.vlex.es).

<sup>426</sup> Trad. «La tecnica più adeguata di protezione dell'ambiente a fronte delle trasgressioni più gravi che possano costituire infrazioni penali è quella dei delitti di pericolo, dato che la peculiare natura del bene giuridico “ambiente” e l'importanza della sua protezione esse che la si anticipi prima che si verifichi la lesione».

<sup>427</sup> SSTS 16/12/1998; 19/03/1999; 13/03/2000; 30/01/2002 e ancora SS 05/07/1990; 22/09/1993; e 26/09/1994.

<sup>428</sup> Testo consultabile su [www.supremo.vlex.es](http://www.supremo.vlex.es).

*refiere el art. 325 del CP- y antes el 347 bis- habrá que acudir, como dijo la citada sentencia 105/99, de 27 de enero, a la medida en que son puestos en peligro, tanto el factor antropocéntrico, es decir, la salud de las personas, incluida la calidad de vida por exigencia constitucional, como a las condiciones naturales del ecosistema (suelo, aire, agua) que influyen por tanto, en la gea, la fauna y la flora puestas en peligro».*

Pertanto, per valutare la gravità del pericolo, sarà necessario considerare la misura in cui vengono posti in pericolo sia i fattori “antropocentrici” quali la salute delle persone, inclusa la qualità della vita, sia anche le condizioni dell’ecosistema (suolo, aria e acqua) che la influenzano. Dal 2002 si è invero scatenato un ampio dibattito, in dottrina come in giurisprudenza, in cui si sono viste contrapposte due diverse interpretazioni della norma. In specie, alcuni sostenevano che il pericolo fosse astratto, altri sostenevano al contrario che il pericolo dovesse essere concreto.

È bene richiamare a tal proposito la sentenza TS 1828/2002, del 25 ottobre 2002<sup>429</sup> dove si legge *«la actual regulación renuncia a incorporar referencia alguna a la producción de un peligro concreto y extiende la punición a todas las actividades de vertido, emisión, etc, que "que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales", previendo una agravación de la pena para aquellos supuestos en los que "el riesgo de grave perjuicio fuese para la salud de las personas"»* il testo continua peraltro adducendo anche questioni teleologiche oltre che letterali, assumendo quindi che ritenere il pericolo astratto permetta di proteggere in modo più efficace l’ambiente<sup>430</sup>.

---

<sup>429</sup> Testo consultabile su [www.supremo.vlex.es](http://www.supremo.vlex.es)

<sup>430</sup> In particolare si legge che *«al argumento literal debe añadirse el teleológico: la interpretación acogida redundante indudablemente en una mayor eficacia en la protección del medio ambiente, especialmente en los supuestos de contaminación más graves, en los que resulta difícil, si no imposible, identificar con la certeza que requiere el proceso penal el origen de la contaminación cuando se trata de zonas sometidas a una intensa agresión, pues los delitos de peligro abstracto no exigen para su consumación la producción de un verdadero resultado de peligro como elemento del tipo objetivo, sino únicamente la comprobación del carácter peligroso de la acción. En cualquier caso, no debe perderse de vista que si bien la configuración del delito contra el medio ambiente del art. 325 CP permite eludir, en cierta manera, los problemas de causalidad, sí que resultará imprescindible la rigurosa comprobación de que la conducta desarrollada ha resultado adecuada e idónea para poner en peligro el equilibrio de los sistemas naturales».*

Di tale avviso è anche la sentenza TS 52/2003, del 24 febbraio 2003<sup>431</sup> che riproduce integralmente le argomentazioni della sentenza del 2002 sopracitata. Con la sentenza TS 388/2003, del 1° aprile 2003, sostiene invece che il reato di cui all'articolo 325 sia un reato di pericolo "ipotetico" o "potenziale", "*a medio camino entre el peligro concreto y el peligro abstracto*"<sup>432</sup>. Non mancano tuttavia esempi in senso contrario, seppur isolati. In specie, la sentenza TS 1182/2006, 29 novembre 2006<sup>433</sup>, ha qualificato il delitto ecologico come reato di pericolo concreto.

Una parte della dottrina<sup>434</sup> sostiene che alcuni delitti ambientali sono lesivi di beni giuridici intermedi. In specie viene rilevato che, volendosi apprestare una tutela sia ad un bene giuridico collettivo (l'ambiente) che ad un bene giuridico individuale (la salute delle persone), è corretto adottare la forma del pericolo concreto per il bene giuridico collettivo e quella del pericolo astratto per il bene giuridico individuale.

Con riferimento ai soggetti attivi del reato, si tratta certamente di un delitto comune che quindi non richiede particolari qualifiche o condizioni in capo all'autore della condotta. È pertanto sufficiente che il soggetto ponga in essere gli elementi previsti dalla lettera della norma per essere considerato soggetto attivo.

Per individuare il soggetto passivo è, invece, utile richiamare la sentenza del 27 aprile 2007 (STS 327/2007)<sup>435</sup> in cui si legge che «*Ciertamente cabría pensar que el sujeto pasivo sólo puede ser una pluralidad indeterminada y relevante de personas, dado que el medio ambiente no es un bien jurídico individual, sino colectivo. Sin embargo, el medio ambiente protegido es también el hábitat de una o varias personas, es decir, el "conjunto local de condiciones geofísicas en las que se desarrolla la vida de una especie o de una comunidad animal o de personas"*».

---

<sup>431</sup> Testo consultabile su [www.supremo.vlex.es](http://www.supremo.vlex.es).

<sup>432</sup> La sentenza continua spiegando che «*En estas modalidades delictivas de peligro hipotético, también denominadas de peligro abstracto-concreto, peligro potencial o delitos de aptitud, no se tipifica en sentido propio un resultado concreto de peligro, sino un comportamiento idóneo para producir peligro para el bien jurídico protegido. En estos supuestos la situación de peligro no es elemento del tipo, pero sí lo es la idoneidad del comportamiento efectivamente realizado para producir dicho peligro*» cioè in questi reati non viene tipizzato il pericolo ma l'effettiva idoneità del comportamento a produrlo.

<sup>433</sup> Testo consultabile su [www.supremo.vlex.es](http://www.supremo.vlex.es).

<sup>434</sup> MARTIN MATA, *Bienes jurídicos intermedios y delitos de peligro*, Granada, 1997, 55.

<sup>435</sup> Testo consultabile su [www.supremo.vlex.es](http://www.supremo.vlex.es).

*Aunque el Diccionario de la Real Academia Española no haga referencia al domicilio de las personas, es evidente que éste es el lugar en el que se desarrolla una parte importante de la vida humana y, en este sentido, también forma parte del medio ambiente. Las personas tienen, por lo tanto, derecho a que la porción del medio ambiente en el que viven una parte considerable de su vida esté protegido de todo ruido que no pueda ser considerado socialmente adecuado, como los que están legal y reglamentariamente proscritos. Consecuentemente, el sujeto pasivo del delito contra el medio ambiente no se caracteriza por el alto número de perjudicados, sino por la pertenencia a la especie cuya base biológica se desarrolla en el mismo»<sup>436</sup>. Il soggetto passivo di questo crimine, concordemente alla natura collettiva del "bene" giuridico, è costituito dalla collettività in generale<sup>437</sup>.*

Con riferimento al bene giuridico tutelato, non v'è dubbio che il reato di cui all'articolo 325 abbia come obiettivo la salvaguardia del bene ambientale. Il concetto di ambiente figura peraltro nell'intestazione del Capitolo al cui interno è ricompreso il reato in oggetto.

Contrasti emergono nell'attribuire un significato al bene ambiente. In particolare, in seno alla dottrina, sono sorti due orientamenti. C'è chi considera l'ambiente da un punto di vista "ecocentrico"<sup>438</sup>, nel senso che l'ambiente deve essere tutelato come

---

<sup>436</sup> Trad. «Certamente si potrebbe pensare che il soggetto passivo possa essere una pluralità indeterminata e rilevante di persone, dal momento che l'ambiente non è un bene individuale ma collettivo. Tuttavia, l'ambiente protetto è anche l'habitat di una o più persone, cioè "l'insieme di condizioni geofisiche in cui si sviluppa la vita di una specie o di una comunità o di una popolazione animale". Sebbene il dizionario della Real Academia Española non faccia alcun riferimento al domicilio delle persone, è chiaro che questo è il luogo in cui una parte importante della vita umana si svolge e in questo senso, è anche parte dell'ambiente. Le persone hanno quindi diritto affinché la parte dell'ambiente in cui vivono una parte considerevole della loro vita sia protetta da qualsiasi rumore che non possa essere considerato socialmente adeguato, come quelli vietati legalmente e statutariamente. Di conseguenza, il soggetto passivo del crimine contro l'ambiente non è caratterizzato dall'elevato numero di persone lese, ma dall'appartenenza alla specie la cui base biologica è sviluppata in esso».

<sup>437</sup> BLANCO LOZANO, *El delito ecológico. Manual operativo*, Madrid, 1997, 68

<sup>438</sup> MARTOS NUNEZ, *Introducción al Derecho penal ambiental*, MARTOS NÚÑEZ (diretto da), *Derecho penal ambiental*, Exlibris, Madrid, 2006, 29-30; ALASTUEY DOBÓN, *El delito de contaminación ambiental (artículo 325.1 del Código penal)*, Granada, 2004, 36 ss; DE LA CUESTA ARZAMENDI, *Cuestiones dogmáticas relativas al delito de contaminación ambiental*, *Revista penal*, núm. 4, 1999, 32; GOMEZ RIVIERO, *El delito ecológico*, cit., 66-67; ESCAJEDO SAN EPIFANIO, *El medio ambiente en la crisis del Estado social. Su protección penal simbólica*, Granada, 2006, 323-325; DE LA MATA BARRANCO, *Protección penal del ambiente*, SERRANO PIEDECASAS, DEMETRIO CRESPO, (diretto da), *Cuestiones actuales de Derecho penal empresarial*, Madrid, 2010, 7457; RODRIGUEZ LOPEZ, *Medio ambiente, territorio, urbanismo y Derecho penal*, Barcelona, 2007, 269; TERRADILLOS BASOCOS,

valore in sè considerato; c'è chi, al contrario, sostiene una lettura “antropocentrica”<sup>439</sup>, ponendo al centro della tutela il diritto dell'uomo di vivere in un ambiente salubre. Secondo quest'ultima concezione, le violazioni in materia di ambiente dovrebbero essere sanzionate nella misura in cui dalle stesse derivi un danno o un pericolo per i diritti alla vita e alla salute dell'individuo.

La dottrina, che propende per la soluzione antropocentrica, fa leva sull'art. 45 della Costituzione spagnola, il quale sancisce il diritto di godere di un “ambiente adatto per lo sviluppo della persona”. Coloro i quali sostengono invece la concezione ecocentrica richiamano i principi fondanti della criminalità ecologica nel Codice penale del 1995. Questi ultimi si riferiscono infatti alla protezione e alla tutela delle “risorse naturali e dell'ambiente”.

Orbene, prima di analizzare le modalità tipiche, giova fare alcune precisazioni riguardo il nucleo centrale della condotta che si sostanzia nel «*provoque o realice directa o indirectamente*» (provocare o realizzare direttamente o indirettamente). Con

---

*Delitos relativos a la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente*, TERRADILLOS BASOCO (diretto da), *Derecho penal del medio ambiente*, Madrid, 1997, 42-43; JORGE BARREIRO, El bien jurídico protegido, cit., 38..

<sup>439</sup> BOIX REIG, JARENO LEAL, *De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente*, VIVES ANTÓN (coordinato da), *Comentarios al Código Penal de 1995*, Volumen I, Valencia, 1996, 1592; GARCIA RIVAS, DELITO ECOLÓGICO. ESTRUCTURA Y APLICACIÓN JUDICIAL, Barcelona, 1998, 125; HORMAZABAL MALAREE, *El principio de lesividad y el delito ecológico*, QUINTERO OLIVARES, MORALES PRATS (coordinato da), *El nuevo Derecho penal español. Estudios penales en memoria del Profesor José Manuel Valle Muñiz*, Cizur Menor, 2001, 1425; JORGE BARREIRO, *El bien jurídico protegido en los delitos contra el medio ambiente en el CP de 1995*, JORGE BARREIRO (diretto da), *Estudios sobre la protección penal del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Granada, 2005, 1; MARTINEZ-BUJAN PEREZ, *Derecho penal económico y de la empresa. Parte especial*, Valencia, 2011, 796; MATELLANES RODRIGUEZ, *Derecho penal cit.*, 38-39; MORALES PRATZ, *La estructura del delito de contaminación ambiental. Dos cuestiones básicas: la ley penal en blanco y concepto de peligro*, in AA.VV., *Estudios jurídicos en memoria del profesor Dr. D. José Ramón Casabó Ruiz*, Universidad de Valencia, 1997, 497; SILVA SANCHEZ, *Delitos contra el medio ambiente*, Valencia, 1999, 17-18; SOSPEDRA NAVAS, *De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente. Capítulo III*, in DOMÍNGUEZ, *Delitos relativos a la ordenación del territorio y protección del patrimonio histórico, medio ambiente y contra la seguridad colectiva (delitos de riesgo catastrófico e incendios)*, Barcelona, 1999, 170; VERCHER NOGUERA, *Responsabilidad penal ambiental*, VERCHER NOGUERA, DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, CASTAÑÓN DEL VALLE, *Responsabilidad ambiental penal, civil y administrativa*, Madrid, 2003, 22; CORCOY BIDASOLO, *Protección penal del medio ambiente: legitimidad y alcance. Competencia penal y administrativa*, MIR PUIG, MODOLELL GONZÁLEZ, GALLEGU SOLER, BELLO RENGIFO (coordinato da), *Estudios de Derecho penal económico*, Caracas, 2002, 613; DE LA MATA BARRANCO, *El ambiente, como objeto de tutela penal específico y sistemáticamente autónomo, desde una concepción moderadamente antropocéntrica*, MIR PUIG, MODOLELL GONZÁLEZ, GALLEGU SOLER, BELLO RENGIFO (coordinato da), *Estudios de Derecho penal económico*, Caracas, 2002, 578.

riferimento al verbo “provocare”, la dottrina<sup>440</sup> è concorde nel ritenere che non vi sia alcun nesso con gli atti preparatori previsti all’articolo 18 del nostro codice penale. Per “provocare” devono intendersi quegli atti che, seppur isolatamente non possano determinare un pericolo ambientale<sup>441</sup>, possono conseguire effetti nocivi per mezzo di trasformazioni posteriori<sup>442</sup>. Sulla base di tale interpretazione, con la sentenza TS 442/2002 è stato condannato il datore di lavoro che aveva ordinato al sottoposto di eseguire uno scarico e non quest’ultimo. Il verbo “realizzare” significa invece “eseguire immediatamente la condotta”<sup>443</sup>.

Un’ulteriore questione problematica attiene il fatto se si possa applicare o meno il delitto a quei soggetti che utilizzano sostanze innocue se utilizzate in piccole quantità, ma che possono diventare altamente nocive se utilizzate da una collettività, come nel caso degli insetticidi. La dottrina maggioritaria<sup>444</sup> tuttavia tende ad escludere una simile interpretazione.

### **3.6.1. Segue: Le modalità tipiche.**

La condotta punita nel primo paragrafo dell'articolo 325 consiste nella provocazione diretta o indiretta o nella realizzazione di emissioni, scarichi, radiazioni, estrazioni o scavi, insabbiamenti, rumori, vibrazioni, infiltrazioni o depositi, nell’atmosfera, nel suolo, nel sottosuolo o nelle acque terrestri, sotterranee o marittime, incluso l’alto mare, con incidenza incluso negli spazi transfrontalieri, così come le apprensioni di acque.

---

<sup>440</sup> MENDO ESTRELLA, *La compleja estructura de peligro en el denominado delito «ecológico» del artículo 325.1 del Código Penal: algunas alternativas*, in *Anuario de Derecho penal y ciencias penales*, n.61, 2008, 257.

<sup>441</sup> Tali condotte ben potrebbero essere poste in essere da soggetti “induttori” o “mediati”. La Sentenza TS 96/2002 ha inteso il verbo “provocare” alla stregua di “originare” o “promuovere”.

<sup>442</sup> SANTA CECILIA GARCIA, *Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente*, in AA. VV., *Libro homenaje al profesor Luis Rodríguez Ramos*, Valencia, 2012, 916; ROMERO FLORES, *La tutela dell’ambiente nel sistema spagnolo.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell’ambiente*, Bologna, 2018, 700.

<sup>443</sup> IBIDEM.

<sup>444</sup> GORRIZ ROYO, in AA.VV., *Comentarios a la reforma*, cit., 1014; MUNOZ CONDE, *Manual de Derecho Penal, Económico y de Empresa. Parte General Y Parte Especial*, tomo 2, Valencia, 2016, 581.

La condotta è indubbiamente descritta in modo “casistico”, potendosi concludere che la realizzazione di un atto di contaminazione che colpisce l'atmosfera, l'acqua, il suolo o il sottosuolo sia punito. Un'autorevole dottrina spagnola<sup>445</sup> ritiene che sarebbe stato preferibile se il comportamento tipico fosse stato definito come un "atto di contaminazione", poiché si sarebbe trattato di una nozione sufficientemente esaustiva, *melius* onnicomprensiva. Secondo gli stessi Autori, in tal modo, si sarebbe evitata una lunga enumerazione di possibili condotte, che genera sempre il rischio di escludere eventuali comportamenti che possono influire negativamente sull'ambiente.

Con riferimento alle emissioni e agli scarichi, le modalità con cui tali attività possono essere realizzate sono molteplici, purché l'attività industriale che le ponga in essere sia la stessa<sup>446</sup>. Per emissioni e scarichi si dovrebbero intendere lo sversare, il gettare e l'introdurre nell'aria, nell'acqua o nel suolo sostanze non necessariamente direttamente nocive, ma che possono rivelarsi tali nei confronti dell'ambiente, delle piante e degli animali. Secondo alcune sentenze giurisprudenziali<sup>447</sup> lo scarico indiretto, invece, si verificherebbe allorquando, in un deposito contenente prodotti, si formano fughe, perdite o infiltrazioni nel terreno. Per quanto concerne lo sversamento, la giurisprudenza del *Tribunal Supremo* e quella dei gradi inferiori<sup>448</sup> pone in essere una distinzione in base al materiale oggetto dell'attività. Così, per esempio, potrà aversi lo sversamento di acque residuali fecali ovvero di olii esausti ovvero ancora di altri residui<sup>449</sup>.

---

<sup>445</sup> CORCOY BIDASOLO, *Protección penal*, cit., 626; ID., *Artículo 325*, cit., 738; MATA Y MARTIN, *Artículo 325*, GÓMEZ TOMILLO (diretto da), *Comentarios al Código penal*, Valladolid, 2011, 1271.

<sup>446</sup> CORCOY BIDASOLO, *Delitos contra el medio ambiente*, in DIAZ MORGADO (a cura di), *Manual de derecho penal, Económico y de Empresa. Parte General y Parte Especial*, tomo 2, Valencia, 2016, 581.

<sup>447</sup> STS 3238/15; STS 3962/12.

<sup>448</sup> In una sentenza pronunciata dal tribunale penale n.3 di Santander emanata il 29 novembre 2013 si condannò un'impresa in quanto i suoi operai avevano prodotto uno scarico di ammoniaca nel fiume Besaya. I tecnici dell'impresa Froya avevano posto in un deposito una quantità eccessiva di ammoniaca senza preoccuparsi di chiudere lo stesso. Vista la quantità eccedente e la mancata chiusura, l'ammoniaca fuoriuscì cadendo sul suolo e in una grata di scolo che copriva il perimetro dell'installazione.

<sup>449</sup> ROMERO FLORES, *La tutela dell'ambiente nel sistema spagnolo.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 701.

Le radiazioni cui fa riferimento la norma non devono essere ionizzanti o nucleari in quanto tali tipologie vengono prese in considerazione da apposite fattispecie criminose ricomprese fra i delitti contro la sicurezza collettiva (artt. 341-344).

Un'ulteriore modalità, con cui la condotta può estrinsecarsi, consiste in scavi, estrazioni o insabbiamenti. Con riferimento agli scavi e alle estrazioni, si tratterebbe di condotte consistenti in un uso irrazionale delle risorse naturali ovvero a movimentazioni della terra capaci di comportare erosioni o inondazioni. Con riferimento invece all'insabbiamento, si tratta di una modalità consistente nell'introdurre terra in acqua innalzando il fondale ovvero nell'aumentare la sua quantità. Ancor prima che tale modalità di condotta fosse introdotta nel Codice Penal, la stessa veniva assimilata allo scarico, attraverso un'interpretazione troppo lata e probabilmente costituente analogia *in malam partem*<sup>450</sup>.

I rumori e le vibrazioni costituiscono invece fonti di inquinamento acustico, già riconosciute giuridicamente dalla giurisprudenza maggioritaria. A tal proposito, un'importante opera di sensibilizzazione è stata portata avanti dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo<sup>451</sup> che ha confermato un nesso causale tra i rumori contaminanti e la salute degli individui.

Relativamente ai depositi e alle infiltrazioni, per i primi si intende la collocazione di sostanze o materiali potenzialmente inquinanti in aree, luoghi ovvero nel suolo; per le seconde si intende invece una pressione volta a immettere liquidi, gas o fluidi inquinanti (nel settore edilizio un valido esempio potrebbe essere rappresentato dalle infiltrazioni di cemento)<sup>452</sup>.

Infine, l'apprensione di acque consiste nel deviare un corso d'acqua naturale ovvero nel procacciarsi l'acqua da un corso naturale fino a seccarlo. Tali condotte costituiscono un grave rischio per l'ambiente e l'ecosistema in generale. Laddove invece tali condotte non costituiscano un pericolo, potrà invece applicarsi la figura residuale prevista dall'art. 247 e rubricata distrazione del corso delle acque.

---

<sup>450</sup> IBIDEM.

<sup>451</sup> IBIDEM.

<sup>452</sup> IBIDEM.

Orbene, il delitto di cui all'art. 325 costituisce un «*delito de resultado material*», siamo quindi di fronte a un reato di risultato e, pertanto, sarà fondamentale verificare che la condotta criminosa abbia effettivamente avuto un'incidenza sull'ecosistema<sup>453</sup>. Sarà quindi necessario determinare il nesso causale tra la condotta criminosa tenuta (per esempio l'immissione in atmosfera di fumi inquinanti) e il risultato inquinante prodotto<sup>454</sup>.

Con riferimento all'applicazione in sede giurisprudenziale, la fattispecie criminosa ha riscosso ampio successo, seppur l'ambito di operatività sia limitato soprattutto a casi di emissioni di sostanze inquinanti nell'atmosfera, nei fiumi e nei laghi, e anche nel sottosuolo, da parte di attività industriali o agricole<sup>455</sup>. È bene comunque sottolineare come non manchino casi giudiziari relativi a fatti di inquinamento acustico<sup>456</sup>.

### **3.6.2. Segue: Commissione mediante omissione.**

Sia la dottrina<sup>457</sup> che la giurisprudenza concordano unanimemente sulla possibilità che il reato possa essere integrato anche attraverso l'omesso impedimento.

In specie, tale orientamento ermeneutico ebbe inizio con la sentenza STS 105/1999, del 27 gennaio 1999<sup>458</sup>. Il quarto «*Fundamento de derecho*» della sentenza

---

<sup>453</sup> CORCOY BIDASOLO, *Artículo 325*, cit., 740; MARTINEZ-BUJAN PEREZ, *Derecho penal económico* cit., 797; SILVA SANCHEZ, *Delitos* cit., 23-24.

<sup>454</sup> ALASTUEY DOBON, *El delito*, cit., 118; CORCOY BIDASOLO, *Protección penal*, cit., 631; MARTINEZ-BUJAN PEREZ, *Derecho penal económico*, cit., 797; DE LA CUESTA AGUADO, *Causalidad en los delitos contra el medio ambiente*, Valencia, 1999; LLORENTE SANCHEZ-ARJONA, *La prueba de la relación de causalidad en los daños ambientales*, MARTOS NÚÑEZ (diretto da), *Derecho penal ambiental*, Madrid, 2006, 315.

<sup>455</sup> CORCOY BIDASOLO, *Protección penal*, cit., 621.

<sup>456</sup> GRANADOS PEREZ, *La contaminación acústica como modalidad de delito contra el medio ambiente*, LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, ZUGALDÍA ESPINAR (coord.), *Dogmática y ley penal. Libro Homenaje a Enrique Bacigalupo, Marcial Pons*, Madrid, 2004, Tomo II, pp. 969 ss; MARTOS NUNEZ, *El delito de contaminación acústica*, Madrid, 2010; VERCHER NOGUERA, *Responsabilidad penal ambiental*, cit., 41-43.

<sup>457</sup> BLANCO LOZANO, *La protección del medio ambiente*, cit., 215-216; CORCOY BIDASOLO, *Artículo 325*, cit., 738; GOMEZ RIVIERO, *El delito ecológico*, cit., 70; MARTINEZ-BUJAN PEREZ, *Derecho penal económico*, cit., 798; MUNOZ CONDE, *Derecho penal. Parte especial*, Valencia, 2010, 593; QUERALT JIMENEZ, *Derecho penal español. Parte especial*, Barcelona, 2008, 869; SILVA SANCHEZ, *Delitos* cit., 29; VERCHER NOGUERA, *Responsabilidad penal ambiental*, cit., 39.

<sup>458</sup> Testo consultabile su [www.supremo.vlex.es](http://www.supremo.vlex.es).

infatti recita *«la conducta, pese a la forma activa de las locuciones verbales descritas, alcanza sin duda a la comisión por omisión, cuando el sujeto deja, tolera, permite en suma, que se produzca un vertido y no pone los medios para impedirlo»*<sup>459</sup>.

Giova ricordare come vi siano stati anche casi giurisprudenziali in cui la commissione mediante omissione del delitto ecologico non trovò applicazione come nel caso attinente la petroliera “Prestige”<sup>460</sup>, un’imbarcazione contenente 77.000 tonnellate di petrolio che, affondando a largo delle coste galiziane, causò un rilevante sversamento di petrolio nelle acque. In tal caso, tuttavia, la sentenza di secondo grado pronunciata nel 2006<sup>461</sup> condannò il capitano con l’accusa *«de un delito imprudente contra el medio ambiente en la modalidad agravada de deterioro catastrófico a la pena de dos años de prisión»*.

È pacifico ritenere che, perché si verifichi una commissione per omissione, sarà necessario che siano integrati i requisiti dell’articolo 11 del Codice Penal. Quest’ultimo recita *«Los delitos que consistan en la producción de un resultado sólo se entenderán cometidos por omisión cuando la no evitación del mismo, al infringir un especial deber jurídico del autor, equivalga, según el sentido del texto de la ley, a su causación. A tal efecto se equiparará la omisión a la acción:*

*a) Cuando exista una específica obligación legal o contractual de actuar.*

*b) Cuando el omitente haya creado una ocasión de riesgo para el bien jurídicamente protegido mediante una acción u omisión precedente»*. Saranno pertanto necessari due requisiti: *in primis*, in capo all’autore del reato dovrà sussistere un obbligo giuridico; *in secondi*, l’omissione dovrà conseguire nell’evento delittuoso, *melius* azione e omissione dovranno equivalersi, sempre in conformità a quanto previsto dalla legge.

### **3.6.3. Segue: Le aggravanti.**

---

<sup>459</sup> Trad. «La condotta, indipendentemente dalla forma attiva delle locuzioni verbali descritte, include senza dubbio la commissione per omissione, allorquando il soggetto, fa sì, tollera o permette che si produca uno sversamento e non pone i mezzi per impedirlo».

<sup>460</sup> SAP de A Coruna Sección 1, 15 novembre 2013.

<sup>461</sup> STS 865/2015, 14 Gennaio 2016.

Mentre il primo comma dell'articolo 325 è dedicato alle condotte integranti il reato, i commi successivi invece costituiscono le ipotesi aggravate. La prima ipotesi aggravata è quella prevista dal primo paragrafo del secondo comma che recita «*Se le condotte anteriori, per se stesse o congiuntamente con altre, possono pregiudicare gravemente l'equilibrio dei sistemi naturali, si impone la pena della prigione da due a cinque anni, multa da otto a venticinque mesi e inabilitazione speciale dalla professione o ufficio per un periodo da uno a tre anni*». In tal caso quindi sarà necessario porre in essere le condotte previste dal primo comma e «*perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales*».

La classificazione del reato è molto confusa in giurisprudenza. In specie, alcune sentenze, prendendo come riferimento la qualificazione del precedente articolo 347 bis, qualificano la figura quale reato di pericolo specifico<sup>462</sup>, altre di pericolo astratto<sup>463</sup> e, infine, alcune sentenze recenti lo ritengono un reato di pericolo ipotetico<sup>464</sup>. Conformandoci quindi alla più recente giurisprudenza, non sarà necessario dimostrare la concretezza del pericolo cagionato.

L'ambito di applicazione dell'aggravante viene peraltro delimitato dalla "gravità" del pregiudizio che deve essere subito dal sistema naturale, cui dimostrabilità è molto aleatoria, considerata ora l'indeterminatezza del bene protetto consistente nell'equilibrio dei sistemi naturali, ora il fatto che nella maggior parte dei casi, allorché si integri questo reato, i danni vengono cagionati a determinati elementi dell'ecosistema e non a questo nel suo complesso<sup>465</sup>.

---

<sup>462</sup> SSAP Barcelona 23-1-2002 (ARP 2002\216) e 22-2-2000 (ARP 2000\10).

<sup>463</sup> STS 22-7-2004 (RJ 2004\7294); SAP Barcelona 6-10-2003 (JUR 2003\258866).

<sup>464</sup> SSTS 19-4-2010 (RJ 2010\5043), 8-4-2008 (RJ 2008\1852), 1-4-2003 (RJ 2003\4062), 20-12-2007 (RJ 2008\1315) e 17-5-2003 (RJ 2003\4240).

<sup>465</sup> ALASTUEY DOBON, *El delito*, cit., 107-108; MARTINEZ BUJAN-PEREZ, *Derecho penal económico*, cit., 798; MUNOZ CONDE, *Derecho penal*, cit., 593; COLAS TUREGANO, *Algunas consideraciones*, cit., 439-440; DE LA CUESTA ARZEMENDI, *Cuestiones dogmáticas*, cit., 33; GARCIA RIVAS, *Delito ecológico*, cit., 136; GOMEZ RIVIERO, *El delito ecológico*, cit., 81; MARQUES I BANQUE, *Artículo 325*, cit., 723; MENDO ESTRELLA, *El delito ecológico*, cit., 128; MENDOZA BUERGO., *El delito ecológico: configuración típica, estructuras y modelos de tipificación*, JORGE BARREIRO (dir.), *Estudios sobre la protección penal del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Granada, 2005, 117; MORALES PRATS, *La estructura*, cit., 497; MUNOZ LORENTE, *Algunas consideraciones sobre los delitos contra el medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Suprem*, in *Revista del Poder Judicial*, núm. 67, 2002, 168 ss.

La seconda aggravante è quella contenuta al secondo paragrafo del secondo comma che recita «*Se si crea un rischio di grave pregiudizio per la salute delle persone, si impone la pena della prigione nella sua metà superiore, potendosi arrivare fino a quella superiore di grado*».

Si tratta di una fattispecie indipendente dall'aggravante prevista dal primo paragrafo. L'aggravante in oggetto mira a punire un atto inquinante in violazione della normativa che tutela l'ambiente e che è idoneo a cagionare un rischio per la salute delle persone, senza che vi sia anche l'ulteriore necessità di un pericolo ipotetico per il sistema naturale, come invece previsto dal paragrafo precedente<sup>466</sup>.

La figura criminosa in oggetto potrà essere integrata sia con dolo che con colpa. In specie, nella sentenza n.1664/2002 del Tribunal Supremo si legge che «*En el delito ecológico el riesgo requerido por el tipo se encuentra causalmente vinculado con la acción que genera el peligro concreto producido y debe serle atribuido al autor a título de dolo eventual cuando, como sucede en la generalidad de los casos y en éste también, no consta la intencionalidad de perjudicar al medio ambiente o de crear un riesgo*»<sup>467</sup>, pertanto potrebbero esservi casi in cui l'elemento soggettivo sia il dolo eventuale.

### **3.7. Considerazioni sull'*environmental criminal law* statunitense.**

La dottrina nordamericana<sup>468</sup>, in più occasioni, ha tentato di ricostruire una nozione per i c.d. "green crime" o "environmental crime", definendoli quali «azioni od omissioni non autorizzate, poste in essere in violazione della legge, suscettibili di

---

<sup>466</sup> BAUCCELLS LLADOS, *De los delitos*, cit., 1395; CORCOY BIDASOLO, *Artículo 325*, cit., 742; DE LA CUESTA ARZAMENDI, *Cuestiones dogmáticas*, cit., 32; MARTINEZ-BUJAN PEREZ, *Derecho penal económico*, cit., p. 799; DE LA MATA BARRANCO, *Protección penal del ambiente*, cit., 229; MENDO ESTRELLA, *El delito ecológico*, cit., 131; SILVA SANCHEZ, *Delitos*, cit., 96-97; VAELLO ESQUERDO, *Los delitos*, cit., 32-33.

<sup>467</sup> Trad. «Nel delitto ecologico il rischio richiesto dalla fattispecie [...] deve essere attribuito all'autore del delitto per dolo eventuale quando, come accade nella generalità dei casi [...], non consta la intenzione di pregiudicare l'ambiente o di creare un rischio».

<sup>468</sup> MAZZACUVA, *La tutela penale dell'ambiente negli Stati Uniti d'America*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 756; SITU EMMONS, *Environmental Crime. The Criminal Justice System's Role in Protecting the Environment*, Londra, 3; BARTELMMA, BUDZ, KRAEMER, *Environmental Crimes*, in *The American Criminal Law Review*, 2007, vol. 44, 415; WOLF, «Green-Collar crime» *Environmental Crime and Justice in the Sociological perspective*, in *Sociology Compass*, 5/7, 2011 499.

essere perseguiti penalmente e di essere sanzionate con una misura di tipo penale». Si tratterebbe invero di condotte criminose capaci di porre in serio pericolo la vita, l'incolumità e la salute degli individui nonché l'ambiente e l'ecosistema e integrabili sia da singoli individui che da persone giuridiche.

Orbene, da tale definizione, ne deriva in primo luogo che il *criminal law* statunitense nel settore ambientale ha carattere accessorio e quasi residuale. Si tratta invero di una disciplina subordinata ad una legislazione amministrativa che sta a monte e che è basata sul c.d. principio di precauzione. Quest'ultimo consente di apprestare una tutela anticipata evitando potenziali rischi e bilanciando i diversi interessi in gioco. Ne consegue quindi una marcata «amministrativizzazione» delle figure di reato<sup>469</sup>.

In secondo luogo, i reati ambientali si caratterizzano dalla loro plurioffensività. Le diverse figure criminose infatti non si limitano alla difesa dell'ecosistema generalmente inteso, bensì apprestano una tutela differenziata a seconda delle singole componenti della biosfera (acqua, suolo, aria). Al contempo tali fattispecie incriminatrici, oltre a salvaguardare le singole risorse ambientali, assolvono l'importante funzione di tutelare la salute dell'uomo, la sua incolumità e il suo benessere, garantendo all'individuo di vivere in un ambiente salubre. Giova peraltro ricordare come, nel corso dei secoli, non siano mancate previsioni “ambientali” poste a tutela di beni giuridici totalmente differenti da quelli summenzionati. Un esempio in tal senso è caratterizzato dal *River and Harbors Act* del 1899 che salvaguardava la navigabilità delle acque federali e delle attività commerciali svolte nelle aree limitrofe e nei porti<sup>470</sup>.

In terzo luogo, i reati ambientali sono integrabili sia da persone fisiche che da persone giuridiche. Nonostante sia assodato che il termine «*persons*» nel diritto penale statunitense sia solito rivolgersi indistintamente a tutti i soggetti di diritto, è pur vero che nella prassi applicativa sono le imprese a ricoprire un ruolo di assoluto

---

<sup>469</sup> MAZZACUVA, *La tutela penale dell'ambiente negli Stati Uniti d'America.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 756.

<sup>470</sup> IBIDEM.

protagonismo<sup>471</sup>. Non a caso i primi reati ambientali furono costruiti sulla base dei comportamenti delle società (*green collar crime*)<sup>472</sup>.

Con riferimento all'organizzazione normativa della disciplina ambientale, questa è contenuta in otto "statutes" emanati nel periodo a cavallo tra gli anni '70 e gli anni '80, in quello che è stato definito «*environmental decade*» per la fervente produzione normativa ambientale.

Per quanto concerne infine il profilo procedurale, il compito di vigilare sull'effettivo rispetto delle normative ambientali è affidato ad un'agenzia governativa (*Environmental Protection Agency EPA*). Qualora la stessa ritenga che le condotte rilevate possano costituire un reato, allora segnalerà l'illecito al *Department of Justice*, che procederà con la *prosecution* (incriminazione formale) e alla successiva iscrizione della *notitia criminis* (*filing*). Il lavoro sinergico svolto da ambigli organismi permette un' incisiva repressione dei reati ambientali e anche un'importante opera di prevenzione degli stessi.

### **3.8. Brevi cenni sull'evoluzione della normativa penale statunitense e relative critiche dottrinali.**

L'attuale sistema normativo ambientale statunitense è il frutto di una lenta evoluzione, cui obiettivo è sempre stato quello di rispondere alle esigenze di tutele della collettività<sup>473</sup>. L'origine dell'evoluzione normativa viene pacificamente ricondotta al *Rivers and Harbours Act* del 1899. Tale statuto contiene un regime di "strict liability" che incrimina condotte quali lo scarico di rifiuti nelle acque navigabili allorquando lo stesso venga fatto senza permesso. Come fanno notare

---

<sup>471</sup> MAZZACUVA, *La tutela penale dell'ambiente negli Stati Uniti d'America.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 756.

<sup>472</sup> FRANCK, LYNCH, *Corporate Crime, Corporate Violence*, New York, 1992.

<sup>473</sup> LAZARUS, *Meeting the Demands of Integration in the Evolution of Environmental Law: reforming environmental criminal law*, in *Georgetown Law Review*, 1995, n.38, 2419. In particolare l'Autore scrive che la normativa è frutto di un «*process of transformation in response to the public's desire to have a legal system that better reflects the public's environmental protection goals*».

alcuni Autori<sup>474</sup>, quando il Congresso approvò tali disposizioni mirava più a prevenire possibili interferenze con i commerci anziché tutelare l'ambiente.

L'anno seguente fu introdotto il *Lacey Act*. Il testo prevedeva un nuovo reato federale che vietava il commercio di animali selvatici, pesci e piante catturati, posseduti, trasportati o venduti illegalmente. La legge in oggetto, oltre a punire il commercio illegale della fauna selvatica attraverso la comminazione di sanzioni civili e penali, è molto importante, costituendo tutt'oggi «l'architrave della legislazione posta a tutela delle specie protette»<sup>475</sup>.

Le disposizioni summenzionate rimasero tuttavia isolate nel corso dei decenni, tanto che è corretto affermare che lo sviluppo della disciplina penale ambientale cominciò solo durante quella che fu definita «*environmental decade*»<sup>476</sup>.

Durante questo periodo, infatti, i media statunitensi si concentrano su un numero sempre crescente di disastri ambientali: la fuga di gas velenoso a Bhopal, il tracollo nucleare di Chernobyl e il massiccio sversamento di petrolio causato dalla Exxon Valdez, catalizzarono l'attenzione del paese sui rischi ambientali e sulle conseguenze dannose di questi sulla salute umana.

Le cospicue morti e il rilevante danno ambientale causato da questi tragici eventi hanno fatto sì che la volontà popolare fosse concorde riguardo la comminazione di sanzioni penali. Parallelamente, due amministrazioni repubblicane tentarono di migliorare la loro immagine, generalmente negativa, sulle questioni ambientali, attribuendo all' "enforcement" penale uno status prioritario<sup>477</sup>.

Orbene, negli anni '70 vengono emanate numerose leggi contenenti perlopiù articolati apparati normativi di tipo contravvenzionale (*misdemeanors*). Tra tali leggi possiamo citare il *Clean Air Act*, volto alla salvaguardia dell'atmosfera, il *Clean*

---

<sup>474</sup> UHLMANN, *Environmental Crime Comes of Age: The Evolution of Criminal Enforcement in the Environmental Regulatory Scheme*, in *Utah Law Review*, 2009, no. 4, 1223-52.

<sup>475</sup> MAZZACUVA, *La tutela penale dell'ambiente negli Stati Uniti d'America.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 759.

<sup>476</sup> YEAGER, *The limits of law: The public regulation of private pollution*, New York, 1992; UHLMANN, *Environmental protection Through law. The role of Corporate Criminal Prosecution*, in *Jus*, 2016, 23; RICHARD, LAZARUS, *The making of Environmental Law*, Chicago, 2004.

<sup>477</sup> ELDER, *The Criminal Provisions of the Clean Air Act Amendments of 1990: A Continuation of the Trend Toward Criminalization of Environmental Violations*, in *Fordham Environmental Law Review*, Vol.3, 2011.

*Water Act*, rivolto alla tutela delle acque, il *Safe Drinking Act*, il *Toxic Substances Control Act*, il *Compensation and Liability Act*, il *Comprehensive Environmental Response* e altri ancora.

In questo periodo quindi le previsioni relative alle infrazioni ambientali consistevano in mere contravvenzioni che «*had little deterrent value and provided little incentive for prosecutors to invest scarce resources in criminal enforcement*»<sup>478</sup>. A tal proposito giova specificare che, nonostante la produzione normativa fosse stata cospicua, a livello pratico, tali interventi non riscossero il successo sperato.

La residualità rivestita della fattispecie contravvenzionali ambientali è stata peraltro oggetto di dissertazione da parte di eminenti studiosi, tra cui Uhlmann<sup>479</sup> che scrive «*Initially, the criminal provisions were misdemeanors, and there were relatively few prosecutions. First, the laws were new, and the legal norms they created were not sufficiently well established to justify criminal enforcement, except in the most egregious cases. Second, federal prosecutors and investigators rarely prosecute misdemeanors, instead devoting their limited resources to the matters that Congress has deemed most significant by making them felonies*»<sup>480</sup>. L'applicazione di tali previsioni fu pertanto confinata ai casi più gravi<sup>481</sup>.

I casi di procedimenti penali aumentarono in modo significativo durante gli anni '80 e '90, dopo che il Congresso emendò gli *statutes* ambientali, elevando moltissimi reati ambientali da contravvenzioni a delitti<sup>482</sup>. In specie, gli emendamenti introdussero delitti tra cui quello commesso dalla struttura o dal soggetto che

---

<sup>478</sup> BLOMQUIST, *The Logic and Limits of Environmental Criminal Law in the Global Setting: Brazil and the United States Comparisons, Contrasts, and Questions in Search of a Robust Theory*, 2011, in [www.scholar.valpo.edu](http://www.scholar.valpo.edu).

<sup>479</sup> ULHMANN, *Environmental Crime Comes of Age: The Evolution of Criminal Enforcement in the Environmental Regulatory Scheme*, in *Utah Law Review*, 2009, no. 4, 1223.

<sup>480</sup> Trad. «Inizialmente, le previsioni di reato erano costituite da contravvenzioni, pertanto ci furono pochi procedimenti. In primis perché le leggi erano nuove, e la normativa non era sufficientemente sedimentata da poter giustificare un intervento di tipo penale, salvo nei casi più eclatanti. In secundis, i procuratori federali e gli investigatori raramente perseguono contravvenzioni, convogliando le proprie limitate risorse per il perseguimento di quelle condotte che il congresso ha elevato a delitti».

<sup>481</sup> MAZZACUVA, *La tutela penale dell'ambiente negli Stati Uniti d'America.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 759.

<sup>482</sup> ULHMANN, *Environmental Crime Comes of Age: The Evolution of Criminal Enforcement in the Environmental Regulatory Scheme*, in *Utah Law Review*, 2009, no. 4, 1223.

consapevolmente tratta, conserva o smaltisce rifiuti pericolosi senza avere il permesso dell'EPA ovvero un'autorizzazione.

Gli emendamenti del *Clean Water Act* del 1987 inclusero invece delitti consistenti nello scarico consapevole di sostanze inquinanti nelle acque degli Stati Uniti senza permesso o in violazione del medesimo ovvero consistenti nel rendere consapevolmente una dichiarazione falsa relativamente ad un rapporto di monitoraggio di uno scarico (DMR) ovvero ancora nella manipolazione consapevole e nella modifica della precisione del metodo di monitoraggio dell'acqua pulita.

Anche il *Clean Air Act* del 1990 intrudesse sostanziali novità sul fronte dei delitti. In particolare, la più significativa previsione punisce la condotta del soggetto che rilascia consapevolmente sostanze inquinanti in violazione degli standard nazionali per le emissioni di sostanze inquinanti pericolose (NESHAPs).

Il rinnovamento normativo fu certamente funzionale a dare una risposta alle nuove esigenze di tutela, ma servì anche a convogliare nuove risorse per l'attività di indagine degli organi competenti. Il complesso normativo messo in piedi in quegli anni costituisce ancora oggi l'intelaiatura del diritto penale ambientale statunitense<sup>483</sup>.

Orbene, non trascurabili sono le critiche che il sistema penale americano e la branca dell'"*environmental criminal law*" hanno ricevuto. Secondo una parte autorevole della dottrina, il sistema penale statunitense costituisce "*an injustice of monstrous proportions*". Secondo i medesimi Autori «*The two most distinctive characteristics of both federal and state systems of criminal justice in the United States during the past several years are the dramatic expansion in the substantive criminal law and the extraordinary rise in the use of punishment*»<sup>484</sup>, pertanto viene evidenziato un fenomeno di "*overcriminalization*", cioè una sovrabbondanza di incriminazioni che colpisce tutti, ricchi e poveri<sup>485</sup>.

---

<sup>483</sup> MAZZACUVA, *La tutela penale dell'ambiente negli Stati Uniti d'America.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 759.

<sup>484</sup> Trad. «Le due caratteristiche più distintive sia del sistema federale che dei sistemi penali statali statunitensi negli ultimi anni si sostanziano nella drammatica espansione del diritto penale e nella straordinaria crescita dell'uso della sanzione punitiva».

<sup>485</sup> HUSAK, *Overcriminalization: The limits of the Criminal Law*, New York, 2007.

Con specifico riferimento alla normativa ambientale viene invece evidenziato come l'”invasione” del diritto penale possa dar luogo ad un «*prosecutorial excess*» (eccesso repressivo). Alcuni autori sostengono infatti che la scelta inerente il tipo di azione da esperire, se civile o penale, dipenda largamente da «*which investigator happens to get the file in the first place*»<sup>486</sup>. A tal proposito è bene ricordare come un ex procuratore americano<sup>487</sup> abbia paragonato i procedimenti giudiziari ambientali ai procedimenti penali contro l'adulterio. Secondo quest'ultimo infatti entrambi i procedimenti «*have at least three things in common. Enforcement is selective and erratic and the consequences are often harsh*»<sup>488</sup>. Pur assumendo infatti che l'azione penale sia rivolta al perseguimento di condotte non soltanto illegali, ma anche moralmente sbagliate, seriamente dannose e commesse «*with a culpable state of mind*»<sup>489</sup>, non può ignorarsi come la normativa ambientale sia notoriamente complessa e ambigua, vietando un gran numero di condotte che provocano soltanto un “rischio” e non necessariamente un danno concreto, salvo certamente che la medesima condotta in se considerata non sia tenuta da una moltitudine di soggetti. Pertanto la repressione penale nel settore ambientale rischia di essere inconsistente rispetto agli stessi principi che sottendono alla disciplina penalistica<sup>490</sup>.

Si noti che già nel 1991 il Professor John C. Coffee sottolineava i pericoli legati alla sovrabbondanza di incriminazioni. Lo stesso affermava infatti che l'abuso dell'incriminazione, sia con riferimento alla disciplina ambientale che con riferimento ad altri settori, avrebbe comportato il rischio di far rimanere inevitabilmente

---

<sup>486</sup> HERTZ, *Structures of Environmental Criminal Enforcement*, in *Fordham Environmental Law Review*, 2011, 682.

<sup>487</sup> RIESEL, *Criminal Prosecution and Defense of Environmental Wrongs*, in *Envil. L. Rep.*, 1985.

<sup>488</sup> Trad. «I procedimenti hanno almeno tre cose in comune. L'applicazione è selettiva, irregolare e spesso da luogo a conseguenze severe».

<sup>489</sup> HERTZ, *Structures of Environmental Criminal Enforcement*, in *Fordham Environmental Law Review*, 2011, 682.

<sup>490</sup> Questo genere di problematiche non sono limitate al diritto ambientale ma incidono anche in altre aree del diritto penale. Più di trent'anni fa il Prof. Sanford Kadish trattò queste tematiche in un articolo relativo alle problematiche della criminalizzazione nel settore economico (come ad esempio nelle leggi antitrust). V. KADISH, *Some Observations on the Use of Criminal Sanctions in Enforcing Economic Regulations*, in *U. CHI. L. Rev.*, 423, 1963.

“invischiata” con lo stigma penale una parte sostanziale della popolazione americana<sup>491</sup>.

Oltre alle sopracitate potenziali conseguenze negative conseguenti alla “*overcriminalization*”, la dottrina nordamericana<sup>492</sup> evidenziava ulteriori perplessità legate a questo trend.

In primo luogo, la repressione penale di qualsivoglia condotta rischia di banalizzare lo stesso diritto penale. Se ogni azione che lede, anche soltanto in minima parte, la società diventa un crimine, la stessa disciplina penalistica perde una delle sue caratteristiche più distintive: lo stigma morale associato all’essere etichettato come un criminale.

In secondo luogo, viene criticata l’attenzione che la disciplina rivolge ai c.d. “*corporate crime*”, anziché perseguire quelle che sono le reali priorità della disciplina ambientale. In specie una porzione significativa di danni ambientali sono dovuti perlopiù a vincoli tecnologici e a comportamenti di singoli consumatori. Invece di concentrare tutti gli sforzi verso quei pochi “*corporate actors*” che non si uniformano alle normative vigenti, sarebbe stato più utile che l’impegno del Congresso si fosse rivolto soprattutto in opere di prevenzione ed educazione, introducendo anche incentivi per quelle aziende che sviluppano prodotti e processi di produzione meno inquinanti. Alcune delle più grandi fonti inquinanti sono infatti riconducibili ad agricoltori e consumatori che non adottano semplici pratiche ecocompatibili e relativamente poco costose per lo smaltimento di rifiuti dannosi.

Pertanto, nonostante la sanzione penale possa fungere da valido deterrente, un ruolo di primaria importanza è giocato dall’opera di educazione e prevenzione.

### **3.9. Aspetti generali e tecniche di tutela delle leggi ambientali.**

<sup>491</sup> COFFEE, *Does "Unlawful" Mean "Criminal"?: Reflections on the Disappearing Tort/Crime Distinction in American Law*, in *B.U. L. REV.*, n. 193, 219-20, 1991. In particolare l’Autore scriveva «*If the disposal of toxic wastes, securities fraud, the filling-in of wetlands, the failure to conduct aircraft maintenance, and the causing of workplace injuries become crimes that can be regularly indicted on the basis of negligence or less, society as a whole may be made safer, but a substantial population of the American workforce ... becomes potentially entangled with the criminal law*».

<sup>492</sup> COHEN, *Environmental Crime and Punishment: Legal/Economic Theory and Empirical Evidence on Enforcement of Federal Environmental Statutes*, Vol. 82, in *Journal of Criminal Law and Criminology*, 1992, 1054.

Come anticipato nel precedente paragrafo, una caratteristica della disciplina penale ambientale statunitense si sostanzia nel carattere accessorio rispetto alla normativa amministrativa a tutela dell'ambiente. A tal proposito è bene notare come gran parte delle figure criminose punisce condotte poste in violazione della normativa di settore (violazioni di determinate soglie, condotte poste in essere in assenza di una valida autorizzazione etc). Per tali ragioni alcuni Autori<sup>493</sup> sostengono che le fattispecie incriminatrici ambientali apprestino una tutela immediata non tanto nei confronti del bene ambiente quanto piuttosto nei confronti delle attività amministrative e nei confronti delle funzioni gravanti in capo alle preposte agenzie governative, ad esempio l'EPA. In altri termini, secondo tale orientamento, si predispone una «tutela convenzionale dell'ambiente» secondo cui la sanzione penale diviene avamposto di un'articolata disciplina amministrativa<sup>494</sup>.

Generalmente le norme ambientali sono norme di pericolo astratto e possono essere ricondotte a tre diverse categorie: norme che puniscono l'inizio o il prosieguo di una determinata attività in mancanza delle relative autorizzazioni; norme che puniscono il superamento di limiti e soglie indicate per legge; norme che puniscono la mancata cooperazione con gli organi preposti allo svolgimento di funzioni di accertamento e monitoraggio<sup>495</sup>.

A livello procedurale, il sistema nordamericano si differenzia rispetto al sistema italiano per la “discrezionalità” dell'azione penale. Contrariamente alla generalità degli ordinamenti di civil law, in capo al *prosecutor* non grava l'obbligo di esperire l'azione penale una volta acquisita la *notitia criminis*. Pur potendo tale scelta comportare ovvie disparità di trattamento, alcuni Autori<sup>496</sup> osservano correttamente che la scelta discrezionale in capo al *prosecutor* svolga invero una funzione

---

<sup>493</sup> MAZZACUVA, *La tutela penale dell'ambiente negli Stati Uniti d'America.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 760.

<sup>494</sup> Anche alcuni Autori italiani definiscono la tutela predisposta per la salvaguardia dell'ambiente «convenzionale». Vedasi a tal proposito CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente*, 1996; GARGANI, *La protezione immediata dell'ambiente tra obblighi comunitari di incriminazione e tutela giudiziaria*, in VINCIGUERRA, DASSANO (a cura di), *scritti in memoria di Giuliano Marini*, Napoli-Roma, 2010, 404.

<sup>495</sup> MAZZACUVA, *La tutela penale dell'ambiente negli Stati Uniti d'America.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 761.

<sup>496</sup> IBIDEM.

“mitigatrice”, volta ad evitare il perseguimento di condotte particolarmente lievi e dalle quali non discenda alcun danno.

Invero bisogna peraltro evidenziare come, al fine di evitare le disparità di trattamento e uniformare i criteri per la promozione dell’azione penale, l’EPA nel 1994 ha emanato un memorandum avente ad oggetto “*The exercise of Investigation Discretion*” e noto come “*Deveney Memorandum*”<sup>497</sup> in cui vengono indicati alcuni criteri per orientare la scelta del *prosecutor*. In particolare dovrà tenersi conto sia del danno ambientale sia della colpevolezza (definita “*culpable conduct*”). Con riferimento al danno ambientale (definito nel documento “*Significant Environmental harm*”) deve intendersi un danno attuale oppure soltanto minacciato, o contro l’ambiente o contro la salute umana. Relativamente invece alla “*Culpable Conduct*”, perché la stessa sussista, non sarà necessario dimostrare l’intento criminale (anche perché questo potrà non essere evidente al momento della violazione). La colpevolezza potrà essere dimostrata seguendo alcuni criteri tra cui: reiterazione di medesime condotte; cattiva condotta; occultamento o falsificazione di prove; manomissione di apparecchiature di controllo; operazioni economiche relative ad attività inquinanti svolte senza permesso, licenza o altro tipo di autorizzazione etc.

Generalmente sono perseguibili i reati commessi dolosamente (*knowingly*), tuttavia i reati più gravi, soprattutto con riferimento agli scarichi nelle acque e alle emissioni in atmosfera, saranno perseguibili anche in assenza di dolo, laddove la condotta sia stata posta in essere con negligenza o imperizia. Qualora l’azione o l’omissione sia stata posta in essere con cognizione relativamente ad un danno grave contro la salute umana, la pubblica incolumità o l’ambiente, le pene comminate potranno subire degli aggravii<sup>498</sup>.

Con riferimento alle persone fisiche pertanto si abbandona il regime della *strict liability* secondo cui la responsabilità è indipendente dalla negligenza o dalla concreta

---

<sup>497</sup> Il documento prende il nome dal direttore dell’ufficio “*Criminal Enforcement*” ed è consultabile online su [www.epa.gov](http://www.epa.gov).

<sup>498</sup> MAZZACUVA, *La tutela penale dell’ambiente negli Stati Uniti d’America.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell’ambiente*, Bologna, 2018, 762; RHINEHART, *Would workers be better protected if they were declared an endangered species? A comparison of criminal enforcement under the federal workplace safety and environmental protection laws*, in *American Criminal Law Review*, n.31, 1994, 351.

volontà di arrecare un danno, richiedendosi al contrario un profilo di colpevolezza. Chiaramente all'imputato saranno attribuiti mezzi per provare la propria innocenza e nello specifico potranno essere usate le *defense*, ossia le cause di non punibilità. Queste ultime sono previste dall'*U.S. Code* ai titoli 33 e 42 e si fondano su principi quali la forza maggiore, la buona fede, il caso fortuito etc<sup>499</sup>.

Relativamente invece alla responsabilità delle persone giuridiche, *melius* “*Corporate Criminal Liability*”, numerose sono le analogie con il nostro sistema di responsabilità degli enti. È bene premettere che la responsabilità che sorge in capo all'impresa è di tipo “aggiuntivo”, nel senso che si aggiunge a quella che sorge in capo al singolo individuo che materialmente commette l'illecito. Orbene, perché sorga la responsabilità dovranno concorrere congiuntamente tre condizioni:

- Un *agent* dell'ente deve aver commesso un reato;
- Il reato dovrà essere stato commesso nell'esercizio delle sue funzioni;
- La persona giuridica dovrà ricavare dalla commissione del reato un beneficio<sup>500</sup>.

### **3.10. Il Clean Air Act e gli emendamenti degli anni '90.**

La legislazione volta a salvaguardare l'atmosfera da possibili fattori inquinanti è stata introdotta nel 1963 con il *Clean Air Act*. Il documento ha peraltro subito diverse riforme nel 1977, nel 1989 ed infine nel 1990.

Le previsioni contenute nel *Clean Air Act* sono confluite nel c.d. “U.S. Code”<sup>501</sup>, il quale raccoglie tutti gli statuti “*general and permanent*” degli Stati Uniti. In specie le norme sulla tutela dell'atmosfera sono contenute al titolo 42 intitolato “*The Public Health And Welfare*” al capitolo 85 denominato “*Air pollution prevention and control*”.

Il capitolo 85 è a sua volta suddiviso in sette subcapitoli. All'interno del primo subcapitolo, denominato “*Programs and activities*” sono a loro volta contenuti parti

---

<sup>499</sup> MAZZACUVA, *La tutela penale dell'ambiente negli Stati Uniti d'America.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 762.

<sup>500</sup> IBIDEM.

<sup>501</sup> Consultabile online su <http://uscode.house.gov>.

definitorie, sezioni dedicate alle “criminal penalties” ed altre più tecniche che ricomprendono liste di sostanze inquinanti e pericolose per l’ambiente.

Con riferimento alle disposizioni criminali previste dalla legge, prima delle modifiche introdotte nel 1990, consistevano in mere contravvenzioni con riferimento ad una limitata gamma di violazioni<sup>502</sup>.

Le modifiche introdotte nel 1990 si ispirano agli emendamenti introdotti in altri statuti ambientali, *in primis* al *Clean Water Act* e il *Resource Conservation and Recovery Act* (RCRA), e hanno permesso di elevare le fattispecie contravvenzionali esistenti al rango di delitti e ad introdurne di nuovi. In particolare, dopo numerosi e parimenti infruttuosi tentativi di modifica avvenuti negli anni ’80, l’accresciuta consapevolezza pubblica sui rischi derivanti dall’inquinamento atmosferico, l’elezione di un presidente dichiaratosi apertamente ambientalista convinsero congiuntamente l’amministrazione, il Congresso e le industrie ad intervenire rafforzando le misure previste dalla legge.

Il 15 novembre 1990 il Presidente Bush firmò dunque gli emendamenti che erano prevalentemente finalizzati alla riduzione del buco dell’ozono, alla limitazione dell’inquinamento derivante dal monossido di carbonio nelle città più grandi, alla limitazione delle emissioni dei veicoli a motore, alla regolamentazione di sostanze inquinanti tossiche specifiche, all’introduzione di un accurato sistema di permessi per le emissioni atmosferiche e, infine, alla previsione di sanzioni sia civili che penali più severe per le violazioni.

Le previsioni penali della legge possono essere ricomprese in quattro diverse categorie: violazioni consapevoli degli standard tecnici, di ordini, permessi o normative; rilascio consapevole di sostanze inquinanti pericolose e capaci di costituire un pericolo per le persone; violazioni attinenti i registri e le attività di monitoraggio e, infine, il consapevole mancato pagamento degli onorari richiesti.

Così facendo, il Congresso ha colmato le numerose lacune della precedente legge, inclusa l’assenza di significative sanzioni civili e penali comminabili in caso di

---

<sup>502</sup> BROWNELL, *Clean Air Act*, in AA. VV., *Environmental Law Handbook*, Rockville (Maryland), 1993, 120.

violazione o mancato possesso dei requisiti normativi previsti per legge. Il Congresso ha quindi previsto pene rilevanti, tra cui una pena detentiva fino ad un massimo di cinque anni per l'incensurato che violi dolosamente i piani di attuazione statali, gli standard di performance richiesti per le nuove sorgenti, i requisiti previsti per il controllo delle piogge acide, quelli previsti per il controllo dell'ozono, gli ordini di emergenza emanati dall'amministratore dell'EPA e tutti gli altri permessi istituiti dalla legge.

Così come nel *Clean Water Act* e nel *Resource Conservation and Recovery Act*, le modifiche introdotte puniscono condotte sia dolose che colpose che possano porre un soggetto in un imminente pericolo di gravi lesioni corporali. Vengono poi previste sanzioni penali sia di tipo pecuniario che di tipo detentivo (fino ad un massimo di quindici anni)<sup>503</sup> per il soggetto che dolosamente immetta nell'atmosfera qualsiasi sostanza inquinante ovvero qualsiasi sostanza estremamente pericolosa e che sia a conoscenza al momento del fatto di porre in imminente pericolo di morte o di altra seria lesione corporale un altro individuo.

---

<sup>503</sup> L'art.7413 dell'U.S. Code, alla sezione C dedicata alle "criminal penalties", al punto 5 lettera A recita che «*Any person who knowingly releases into the ambient air any hazardous air pollutant listed pursuant to section 7412 of this title or any extremely hazardous substance listed pursuant to section 11002(a)(2) of this title that is not listed in section 7412 of this title, and who knows at the time that he thereby places another person in imminent danger of death or serious bodily injury shall, upon conviction, be punished by a fine under Title 18, or by imprisonment of not more than 15 years, or both. Any person committing such violation which is an organization shall, upon conviction under this paragraph, be subject to a fine of not more than \$1,000,000 for each violation*» e continua affermando che «*If a conviction of any person under this paragraph is for a violation committed after a first conviction of such person under this paragraph, the maximum punishment shall be doubled with respect to both the fine and imprisonment. For any air pollutant for which the Administrator has set an emissions standard or for any source for which a permit has been issued under subchapter V, a release of such pollutant in accordance with that standard or permit shall not constitute a violation of this paragraph or paragraph*».

Le immissioni colpose<sup>504</sup> sono invece declassate a contravvenzioni punite con un massimo di pena detentiva di un anno e una multa, così come statuito dal titolo XVIII. Le condanne successive invece sono soggette ad un raddoppiamento della massima pena sia per i reati colposi che per quelli dolosi.

Giova ricordare come siano state introdotte numerose previsioni difensive per l'imputato o il soggetto accusato di aver dolosamente posto in pericolo con la propria condotta un altro individuo. *In primis*, è bene specificare come il rilascio di sostanze inquinanti, in conformità con gli standard permessi dalla legge, non costituisce una violazione. *In secundis*, l'imputato potrà dimostrare la propria innocenza fornendo la prova che la persona posta in pericolo abbia liberamente prestato il consenso alla condotta tenuta dall'accusato e che la condotta e il pericolo che ne è conseguito costituiscono un rischio ragionevolmente prevedibile per:

- un'occupazione, un lavoro o una professione; o
- cure o sperimentazioni mediche o scientifiche condotte con metodi approvati da professionisti e per le quali il soggetto sia stato informato relativamente ai rischi connessi prima di prestare il proprio consenso<sup>505</sup>.

Si tenga inoltre in considerazione che le modifiche apportate permettono espressamente di utilizzare tutte le difese (cause di giustificazione e di esonero dalla responsabilità) previste per gli altri reati federali<sup>506</sup>.

---

<sup>504</sup> L'art.7413 dell'U.S. Code, alla sezione C dedicata alle "criminal penalties", al punto 4 recita che «Any person who negligently releases into the ambient air any hazardous air pollutant listed pursuant to 7412 of this title or any extremely hazardous substance listed pursuant to section 11002(a)(2) of this title that is not listed in section 7412 of this title, and who at the time negligently places another person in imminent danger of death or serious bodily injury shall, upon conviction, be punished by a fine under Title 18, or by imprisonment for not more than 1 year, or both. If a conviction of any person under this paragraph is for a violation committed after a first conviction of such person under this paragraph, the maximum punishment shall be doubled with respect to both the fine and imprisonment».

<sup>505</sup> L'art.7413 dell'U.S. Code, alla sezione C dedicata alle "criminal penalties", al punto 5 lettera C recita che «It is an affirmative defense to a prosecution that the conduct charged was freely consented to by the person endangered and that the danger and conduct charged were reasonably foreseeable hazards of(i) an occupation, a business, or a profession; or(ii) medical treatment or medical or scientific experimentation conducted by professionally approved methods and such other person had been made aware of the risks involved prior to giving consent. The defendant may establish an affirmative defense under this subparagraph by a preponderance of the evidence».

<sup>506</sup> ELDER *The Criminal Provisions of the Clean Air Act Amendments of 1990: A Continuation of the Trend Toward Criminalization of Environmental Violations*, in *Fordham Environmental Law Review*,

Con riferimento invece ai limiti di emissione imposti l'art. 7409 prevede i c.d. “*National primary and secondary ambient air quality standards*” (NAAQS) inerenti sostanze quali il monossido di carbonio, l'ossido di zolfo, piombo, polveri sottili. La violazione di tali standard, tuttavia, consegue perlopiù in responsabilità di tipo civile come dimostra la prassi giurisprudenziale<sup>507</sup>.

L'articolo 7412 disciplina invece gli standard di emissione nazionale relativi alle sostanze inquinanti pericolose (NESHAP), includendo al suo interno uno sterminato elenco di materiali tra cui l'amianto, il cloroformio, il cromo, il mercurio, il benzene, il clorobenzene, il nickel e altre<sup>508</sup>. Sono poi previsti ulteriori limiti all'art. 7411 con riferimento alle emissioni nuove o modificate (del tipo monossido di azoto, monossido di carbonio o ancora composti organici volatili) e all'art. 7651 con riferimento ad altri gas (ad esempio diossido di zolfo o piogge acide)<sup>509</sup>.

Il *Clean Air Act* ha poi il pregio di disporre un'efficace tutela anche con riferimento alla fascia di ozono, tentando di limitare l'utilizzo di sostanze che potrebbero aggravare il buco dell'ozono<sup>510</sup>. In particolare, il titolo VI prevede sistemi volti a prevenire l'introduzione nella stratosfera di sostanze chimiche dannose. Tra questi sistemi sono inclusi il riciclaggio, il corretto smaltimento di sostanze chimiche e la ricerca di materiali alternativi e meno dannosi. A tal proposito è importante menzionare il programma SNAP (*Significant New Alternatives Policy*) stilato dall'EPA al fine di valutare e normare l'utilizzo delle sostanze introdotte in sostituzione di quelle ritenute dannose per l'ozono stratosferico dal *Clean Air Act*.

---

2011, 141-162.

<sup>507</sup> Cfr. *General Motors Corporate vs United States*, 496 U.S. 530, 1990 consultabile su [www.supreme.justia.com](http://www.supreme.justia.com).

<sup>508</sup> REITZE, LOWELL, *Control of Hazardous Air Pollution*, in *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 2001, n.28.

<sup>509</sup> MAZZACUVA, *La tutela penale dell'ambiente negli Stati Uniti d'America.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018, 762.

<sup>510</sup> IBIDEM.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

### **Profili sanzionatori e riflessi sulla vita umana (Caso Ilva e Caso Eternit)**

A chiusura di tale elaborato, appare opportuno mettere alla luce gli aspetti critici del diritto penale ambientale e della conseguente responsabilità degli enti con riferimento noti casi giudiziari Eternit e Ilva.

Ad oggi, è prassi comune che la regolamentazione delle attività produttive e tecnologiche ad alto impatto ambientale paga, nell'ottica dell'insufficiente tutela dei diritti, il peso di scelte legislative inadeguate e compromissorie.

Alla base dei disastri produttivi e tecnologici si registra una carente prevenzione dei diritti, da un lato connessa all'insufficiente presidio normativo del rischio produttivo, dall'altro all'inconsistenza delle azioni di contenimento del rischio ambientale.

Alla luce di ciò, basti infatti pensare ai casi Eternit e Ilva, che rimandano a tipologie e modalità di produzione non sostenibili sul piano ambientale e a procedure, politico-amministrative, inefficaci quanto dispendiose, che hanno come risultato finale la devastazione dell'ambiente, come eco-sistema, e la compromissione della salute pubblica.

Questi disastri ambientali, accomunati dall'assenza di un qualsiasi intervento statale teso a monitorare e minimizzare i fattori di rischio, sono stati certamente causati dall'acquiescente permissività normativa, unita all'inefficacia dei controllori pubblici, quali elementi che hanno consentito che numerosi cicli produttivi altamente dannosi non fossero mai sospesi o inibiti.

Dunque, il cumulo ultradecennale di rischi ambientali si è stratificato in danni persistenti e pervasivi, analiticamente diffusi sul territorio, generando una

progressione crescente di offese che si è acuita in disastri ambientali permanenti e che, nei casi come Eternit e Ilva, hanno provocato una pluralità di eventi letali.

L'analisi degli antecedenti eziologici dei disastri Eternit e Ilva rimanda a responsabilità politiche, legislative e della pubblica amministrazione che richiamano lo schema causale del regresso all'infinito.

Risale infatti a oltre cinquant'anni fa, nel caso Eternit, l'inizio della catena eziologica che condurrà all'avvenuto disastro; negli stabilimenti Eternit si sono sommati diversi fattori causali alle situazioni preesistenti, facendo deteriorare una situazione ambientale già saldamente compromessa.

Le stesse attività inquinanti, che in alcuni casi iniziano ancor prima degli anni cinquanta, si sono mescolate e confuse tra loro in modo da rendere impossibile la determinazione del singolo contributo causale.

In più, ai ritardi legislativi e alle disorganicità normative, si sono aggiunte nel corso degli anni le inefficienze degli organismi pubblici preposti al controllo del territorio e delle attività produttive, a causa di moltiplicazioni e sovrapposizioni di competenze.

Gli stessi enti pubblici decentrati, chiamati a monitorare e analizzare i fattori di rischio territoriali, non hanno mai attuato delle sistematiche rilevazioni epidemiologiche, adeguate mappature dei rischi, né rilevanti interventi di controllo e prevenzione nelle aree considerate maggiormente sensibili. In queste, come in altri contesti ad altissimo rischio ambientale, non si è mai avviato *ex ante* un percorso di indagine vigilante, idoneo a monitorare e verificare il rispetto di soglie e di valori di sicurezza.

Al contrario, nel caso Ilva, i controlli sono stati effettuati riscontrando situazioni di evidente criticità ambientale e lavorativa, ma l'eccessiva burocratizzazione degli apparati pubblici ha di certo reso gravoso e complesso il raccordo fra i vari enti, lasciando, pertanto, improduttivi i rilievi posti in essere.

In tale contesto inerziale dei controlli preventivi dell'amministrazione pubblica, la magistratura penale ha ricoperto il ruolo di "controllore dei controllori", evidenziando di fatto procedure anomale, mai rettificata dagli organi competenti, la

cui continuità e persistenza hanno determinato un costante regime derogatorio della tutela dei diritti.

All'azione della magistratura penale, il potere esecutivo ha risposto con un ammasso di normative straordinarie incentrate sulla necessità e urgenza e tese a consolidare, piuttosto che a ridurre, procedure emergenziali di carattere derogatorio, radicando in tal modo aree di deregolamentazione sottratte ai controlli degli enti competenti e all'azione della magistratura penale.

Le sentenze e i procedimenti penali Eternit e Ilva hanno evidenziato, oltre all'inefficienza burocratico amministrativa delle procedure di controllo, il deficit pluridecennale di politiche industriali e ambientali.

Difatti, oltre e ancora prima del vuoto normativo e amministrativo, si è individuato il vuoto politico-istituzionale che ha accreditato tipi e modalità di produzione non sostenibili sul piano ambientale.

La valenza dei relativi processi penali non è consistita nell'effetto giuridico delle sentenze, quanto piuttosto nella ricostruzione storica e nell'analisi ricognitiva dei fatti, nonché nelle azioni delle Procure della Repubblica che, in funzione inquirente, hanno agito in via di supplenza della Pubblica Amministrazione competente, attivando una serie di procedure di accertamento mai pienamente realizzate dagli enti preposti.

Tali procedure hanno difatti evidenziato il perdurante regime derogatorio della tutela dei diritti in cui sono state poste in essere le relative attività produttive e amministrative gestionali.

Il procedimento penale sull'Ilva di Taranto, preceduto dal processo basato su imputazioni minori, è andato ben oltre la mera repressione del disastro ambientale, rappresentando per lo più un processo ai poteri di uno Stato che è venuto meno alla sua posizione di garante dei diritti fondamentali della cittadinanza, omettendo i suoi rappresentanti, che avevano l'obbligo giuridico di impedire gli eventi, di prevenire devastazioni ambientali ad effetti letali largamente evitabili e riconducibili a singoli illeciti.

Di fronte a un rischio produttivo e tecnologico non minimizzato in fase preventiva e a enormi disastri ambientali, occorre prendere atto che il diritto a un ambiente salubre, all'integrità fisica, il diritto alla salute e lo stesso diritto alla vita si riducono a interessi disponibili, derogabili in vista del perseguimento di altre utilità.

Nonostante all'epoca dei fatti il rischio ambientale di matrice produttiva non venisse contemplato nel catalogo delle offese meritevoli di presidio penale, non essendo disciplinato il reato di disastro ambientale oggi introdotto dalla legge n. 68/2015, allo stato dei fatti, risulterebbe tuttavia semplicistico parlare solo di un difetto legislativo quale causa principale di quanto verificatosi, poiché sono state le varie articolazioni dello Stato, titolari di posizioni di garanzia e di presidio dei diritti, a non adempiere adeguatamente alla loro funzione.

In un quadro di sovrapposizioni e di contrapposizioni fra i poteri, lo Stato di diritto, garante originario dei diritti fondamentali soggettivi, dismette il suo ruolo e la sua funzione di garanzia, rinunciando al controllo e alla gestione politica dei processi a forte impatto ambientale e sociale, per divenire un mero assertore del massimo sviluppo, anche in presenza di condizioni di palese insostenibilità.

Dunque, è opportuno constatare che, al modello politico e normativo dello Stato di diritto, si va sostituendo una nuova cultura politico-istituzionale, legislativa e giuridica che adotta linee normative flessibili, incentrate su doveri condizionati e fungibili.

Il crescente impatto sociale di aree e comparti economici che, in funzione della massimizzazione dei profitti, sono sottratte a regole e discipline tassative e cogenti, le c.d. aree di liceità condizionata dall'utilità economica, deriva dal profondo cambiamento indotto dalla globalizzazione, dallo sviluppo tecnologico e dalla crisi della politica rappresentativa delle dinamiche criminali, sempre meno riconducibili ai tradizionali circuiti di devianza della c.d. delinquenza di sussistenza, ma sempre più collegate e intrecciate a comparti di apparente liceità che le privano di un disvalore penale immediatamente riconoscibile. In tal modo si delinea una nuova fenomenologia criminale, costituita dalla commistione fra organismi economici,

politici e sociali legali e strutture criminali, che unitamente convergono nella costruzione e nel consolidamento di aree deregolate.

Quanto maggiore è la rilevanza degli interessi economici in gioco, tanto risulta più ampia la disponibilità politica ad adottare normative straordinarie, tese a consolidare procedure eccezionali ed emergenziali che, attraverso la ferma adozione dei parametri di necessità e urgenza, mettono in discussione i diritti e i beni giuridici fondamentali.

Dunque, alla criminalità economica non è più necessario trasgredire i divieti, quanto, al contrario, creare le condizioni sufficienti per arginare la portata e sviarne la funzionalità, impedendo di fatto la democraticità delle scelte politiche e legislative.

Cosicché arriva a diffondersi un c.d. illegalismo dei diritti, sottile e difficilmente riconoscibile, in quanto insinuato tra le inclinazioni normative, le procedure amministrative altamente burocratizzate che trasformano le violazioni dei primari diritti costituzionali in prassi derogatorie ampiamente consolidate, rendendo il disvalore criminale un fenomeno criminale non più marginale ed eccezionale, ma inserito nel normale funzionamento della società<sup>511</sup>.

---

<sup>511</sup> FORZATI, *Irrilevanza penale del disastro ambientale, regime derogatorio dei diritti e legislazione emergenziale: i casi Eternit, Ilva ed emergenza rifiuti in Campania. Lo stato d'eccezione oltre lo stato di diritto*, in *Riv. Dir. Pen. Cont.*, I, 2015, 17 ss.

## BIBLIOGRAFIA

ALASTUEY DOBÒN, *El delito de contaminación ambiental (artículo 325.1 del Código penal)*, Granada, 2004.

ALBAMONTE, *Sistema penale ed ambiente*, Padova, 1989.

ALESSANDRI, voce *Impresa* (Responsabilità penali), in *Dig. disc. pen.*, VI, 1992

ALPA, *Il diritto soggettivo all'ambiente salubre: nuovo diritto o espediente tecnico?*, in *Amb. e dir.*, 1999

ALVAREZ GARCIA, *Injusto penal e injusto administrativo en la protección del medio ambiente*, in Rodriguez Ramos (coordinato da), *Derecho y Medio ambiente*, Madrid, 1981.

AMENDOLA - DELL'ANNO, *La disciplina dell'inquinamento atmosferico*, Napoli, 1992.

AMENDOLA, *Il quadro normativo italiano ed europeo sull'inquinamento*, *Medit*, vol 4, n.2, 1993.

AMENDOLA, *Industrie e inquinamento atmosferico. Primi appunti sulla nuova disciplina penale*, in *Foro it.*, V. 1988.

AMENDOLA, *La prima sentenza della Cassazione sul delitto di inquinamento ambientale*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it).

AMIRANTE, *Diritto ambientale e costituzione: esperienze europee*, Milano, 2001.

AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in DELL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente principi generali*, Padova, 2012.

AMOROSO, *Da 5 a 15 anni di pena per la fattispecie di «disastro»*, in *Guida al diritto*, 2015.

ARCARI, *Tutela dell'ambiente e diritti dell'uomo. Il caso Lopez Ostra contro la Spagna e la prassi di Commissione e Corte europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Riv. Giur. Dell'Ambiente*, n. 5/1996.

BACIGALUPO ZAPATER, *La instrumentación tecnica-legislativa de la protección penal del medio ambiente*, in AA. VV., *Estudios penales y criminológicos*, Santiago de Compostela, 1982.

BALDASSARE, voce *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XI, 1989.

BARBERO SANTOS, *La riforma della Monarchia costituzionale spagnola*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1984.

BARBERO SANTOS, *Per una riforma del sistema penale spagnolo*, in *Giur. cost.*, 1975.

BARTELMA, BUDZ, KRAEMER, *Environmental Crimes*, in *The American Criminal Law Review*, 2007.

BAJNO, voce *Ambiente (tutela penale dell')* nel *Dig. Disc. Pen*, Vol I, 1988.

BELL, VALSECCHI, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: una norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it)

BENEDICK, *Ozone Diplomacy*, II ed., London, 1998.

BERNASCONI, *Il reato ambientale. Tipicità, offensività, antigiusuridicità, colpevolezza*, Pisa, 2008.

BERTARINI, *Tutela della salute, principio di precauzione e mercato del medicinale. Profili di regolazione giuridica europea e nazionale*, Torino, 2016.

BIRNIE, *International law and the environment*, Oxford University Press, 2002.

BLANCO LOZANO, *El delito ecológico. Manual operativo*, Madrid, 1997.

BLOMQUIST, *The Logic and Limits of Environmental Criminal Law in the Global Setting: Brazil and the United States Comparisons, Contrasts, and Questions in Search of a Robust Theory*, 2011, in [www.scholar.valpo.edu](http://www.scholar.valpo.edu)

BOIX REIG, JARENO LEAL, *De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente*, VIVES ANTÓN (coordinato da), *Comentarios al Código Penal de 1995*, Volumen I, Valencia, 1996.

BOLOGNA, *Inquinamento atmosferico*, in DELL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente discipline ambientali di settore*, Padova, 2013.

BORGONOVO RE, *Corte costituzionale e ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 1989.

BOSSELMANN, *Un approccio ecologico ai diritti umani*, in GRECO (a cura di), *Diritti umani e ambiente*, ECP 2000.

BRACK, *International Trade and the Montreal protocol*, London, 1996.

BRUNEE, *Acid rain and Ozone Layer Depletion*, Dobbs Ferry, 1988.

BROWNELL, *Clean Air Act*, in AA. VV., *Environmental Law Handbook*, Rockville (Maryland), 1993.

BUSCEMA, *La ricerca del difficile bilanciamento tra esigenze di difesa e sicurezza militare dello Stato e la tutela dell'integrità dell'ambiente e*

*della salute della popolazione alla luce dei principi di precauzione e responsabilità*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

CANS, *La Carta costituzionale dell'ambiente: evoluzione o rivoluzione del diritto francese dell'ambiente?*, in AA. VV., *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006.

CAPPALÀ, *Un "disastro" del legislatore: gli incerti rapporti tra l'art. 434 c.p. e il nuovo art. 452-quarter c.p.*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

CAPUTO, *La mano invisibile: codici etici e cultura d'impresa nell'imputazione della responsabilità degli enti*, in *Riv. Dir. Pen. Cont.*, I, 2013.

CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005.

CARMONA SALGADO, *Derecho penal. Parte especial*, Madrid, 2005.

CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/2004.

CASTELLANETA, *L'individuo e la protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. internaz.*, 2000.

CATENACCI, *La tutela penale dell'ambiente. Contributo all'analisi delle norme penali a struttura "sanzionatoria"*, Padova, 1996.

CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.

CEREZO MIR, *Estudios sobre la moderna reforma penal española*, 1993.

CEREZO MIR, *Presupuestos para la reforma penal*, 1992.

CHILOSI, *231 e ambiente. Spunti operativi e casistica*, in *Filo Diritto*, Bologna, 2013.

CHILSTEIN, *l'Efficacite du droit penal de l'environnement*, in BOSKOVIC, *L'efficacite du droit penal de l'environnement*, Parigi, 2010.

CIRILLO, *Breve storia dell'inquinamento atmosferico in Italia*, in *Gazzetta Ambiente*, 2014.

COFFEE, *Does "Unlawfill" Mean "Criminal"?: Reflections on the Disappeanng Tort/Crime Distinction in American Law*, in *B.U. L. REV.*, n. 193, 219-20, 1991.

COHEN, *Environmental Crime and Punishment: Legal/Economic Theory and Empirical Evidence on Enforcement of Federal Environmental Statutes*, Vol. 82, in *Journal of Criminal Law and Criminology*, 1992.

COLACINO, *La tutela dell'ambiente nel sistema della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: alcuni elementi di giurisprudenza*, in *Diritto e gestione dell'ambiente*, n.2/2001.

CONTE, *Le rapport final (1 phase) de la mission Lepage: breves observations sur les propositions en matiere penale*, in *Dr. envir.*, 2008, dossier n.4.

CONTE, Maistre Du Chambon, *Droit penal general*, Parigi, 2004.

CORCOY BIDASOLO, *Protección penal del medio ambiente: legitimidad y alcance. Competencia penal y administrativa*, MIR PUIG, MODOLELL GONZÁLEZ, GALLEGRO SOLER, BELLO RENGIFO (coordinato da), *Estudios de Derecho penal económico*, Caracas, 2002.

CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, in DELL'ANNO, PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Padova, 2012.

CORNACCHIA e PISANI, *Il nuovo diritto penale dell'ambiente, la tutela penale dell'aria*, Torino, 2018.

CORSANITI, *Profili generali di tutela giurisdizionale contro il danno ecologico*, in *la responsabilità d'impresa*, Milano, 1987.

COSTATO, PELLIZZER, *Commentario breve al codice dell'ambiente*, Padova, 2007.

COURTAIGNE e DESLANDES, *L'adequation du droit penal a la protection de l'environnement*, Parigi, 2010.

CUTANDA, *Derecho Ambiental Administrativo*, Madrid, 2002.

D'AMELIO, voce *Ambiente* (tutela dell') in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 1988.

D'ANDREA, *La tutela della qualità dell'aria*, in AA. VV., *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018.

D'ARCANGELO, *L'aggiornamento del modello organizzativo tra le modifiche normative e affinamento delle best practice*, in *Riv. Resp. Amm. Soc. Enti*, 2013.

DE LA CUESTA AGUADO, *Causalidad en los delitos contra el medio ambiente*, Valencia, 1999.

DE LA CUESTA ARZAMENDI, *Cuestiones dogmáticas relativas al delito de contaminación ambiental*, *Revista penal*, núm. 4, 1999.

DE LA MATA BARRANCO, *El ambiente, como objeto de tutela penal específico y sistemáticamente autónomo, desde una concepción moderadamente antropocéntrica*, MIR PUIG, MODOLELL GONZÁLEZ, GALLEGO SOLER, BELLO RENGIFO (coordinato da), *Estudios de Derecho penal económico*, Caracas, 2002.

DE LA MATA BARRANCO, *Protección penal del ambiente*, Serrano Piedecabras, Demetrio Crespo, (diretto da), *Cuestiones actuales de Derecho penal empresarial*, Madrid, 2010.

DE SALVIA, *Ambiente e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. Int. Dir. uomo*, 1997.

DE SALVIA, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali: la giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo e della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, Milano, 2007.

DE SANTIS, *Diritto penale dell'ambiente. Un'ipotesi sistematica*, Milano, 2012.

DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, 2008.

DELL'ANNO, *Il ruolo dei principi del diritto ambientale europeo: norme di azione o di relazione?*, in Amirante (a cura di), *La forza normativa dei principi*, Padova, 2003.

D'ORIA, *Responsabilità penale individuale nelle organizzazioni a struttura complessa e reati ambientali*, su RGA, 3-4/2005.

DOUMA, MASSAI e MONTINI (a cura di), *The Kyoto Protocol and Beyond: Legal and Policy challenges of climate change*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2007.

DREYER, *Droit penal special*, Parigi, 2016.

ELDER, *The Criminal Provisions of the Clean Air Act Amendments of 1990: A Continuation of the Trend Toward Criminalization of Environmental Violations*, in *Fordham Environmental Law Review*, Vol.3, 2011.

ESCAJEDO SAN EPIFANIO, *El medio ambiente en la crisis del Estado social. Su protección penal simbólica*, Granada, 2006.

ESPOSITO, *Danno ambientale e diritti umani*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 12 novembre 2012.

FEOLA, in *Ambiente e democrazia, il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Torino, 2014.

FIANDACA, MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2015.

FIMIANI, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015.

FIMIANI, *Le nuove norme sul danno ambientale*, Il Sole 24 Ore, 2006.

FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *www.federalismi.it*, 2017.

FRANCK, LYNCH, *Corporate Crime, Corporate Violence*, New York, 1992.

GALINSOGA, *European Court of Human Rights, Introductory Note*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, vol. 2, 2007.

GARCIA RIVAS, *Delito ecológico. Estructura y aplicación judicial*, Barcelona, 1998.

GARGANI, *La protezione immediata dell'ambiente tra obblighi comunitari di incriminazione e tutela giudiziaria*, in Vinciguerra, DASSANO (a cura di), *scritti in memoria di Giuliano Marini*, Napoli-Roma, 2010.

GIAMPIETRO, *Diritto alla salubrità dell'ambiente*, Milano, 1980.

GIAMPIETRO, *La responsabilità per danno all'ambiente - L'attuazione della direttiva 2004/35/CE*, 2006.

GIANNINI, *Ambiente: Saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, Bologna, 1973.

GIORDANO, *L'interpretazione evolutiva della Corte europea dei Diritti dell'Uomo in materia di tutela dell'ambiente*, in *Pace diritti umani*, n.1 gennaio/aprile 2006.

GIUFFRIDA, *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018.

Giunta, *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Padova, 2007.

GIUNTA, voce *Ambiente* (tutela dell') in *Enciclopedia del diritto*, Annali II tomo 2, Milano, 2008.

GIZZI, *Il getto pericoloso di cose*, Napoli, 2008.

GORRIZ ROYO, in AA. VV., *Comentarios a la Reforma del Código penal de 2015*, Valencia, 2015.

GOORIZ ROYO, *Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente*, Valencia, 2015.

GRANADOS PEREZ, *La contaminación acústica como modalidad de delito contra el medio ambiente*, LÓPEZ BARJA DE QUIROGA, ZUGALDÍA ESPINAR (coord.), *Dogmática y ley penal. Libro Homenaje a Enrique Bacigalupo*, Marcial Pons, Madrid, 2004.

GRASSI, *Relazione introduttiva*, in *Dir. um. e amb.*, in ECP 2000.

GUIHAL, *Droit repressif de l'environnement*, Parigi, 2008.

HAVA GARCIA, *Modificaciones en delitos ambientales*, in AA. VV., *Comentarios a la Reforma*, Cizur Menor, 2015.

HERTZ, *Structures of Environmental Criminal Enforcement*, in *Fordham Environmental Law Review*, 2011.

HORMAZABAL MALAREE, *El principio de lesividad y el delito ecológico*, Quintero Olivares, Morales Prats (coordinato da), *El nuevo Derecho penal español. Estudios penales en memoria del Profesor José Manuel Valle Muñiz*, Cizur Menor, 2001.

HUSAK, *Overcriminalization: The limits of the Criminal Law*, New York, 2007.

IERA, *Il caso francese*, in FRACCHIA, *Il diritto ambientale comparato*, in *Federalismi*, 2017.

JORGE BARREIRO, *El bien jurídico protegido en los delitos contra el medio ambiente en el CP de 1995*, JORGE BARREIRO (diretto da), *Estudios sobre la protección penal del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Granada, 2005.

LAGOUTTE, *La protection de l'environnement: repression administrative ou penal?*, in Gogorza, Ollard (a cura di), *La protection penale de l'environnement*, in *Les travaux de l'institut de sciences criminelles et de la justice de Bordeaux*, in [www.cujas.fr](http://www.cujas.fr).

LAZARUS, *Meeting the Demands of Integration in the Evolution of Environmental Law: reforming environmental criminal law*, in *Georgetown Law Review*, 1995.

LEPAGE, Matsopoulou, *Droit penal special*, Parigi, 2015.

LLORENTE SANCHEZ-ARJONA, *La prueba de la relación de causalidad en los daños ambientales*, Martos Núñez (diretto da), *Derecho penal ambiental*, Madrid, 2006.

LO MONTE, *Diritto penale e tutela dell'ambiente tra esigenze di effettività e simbolismo involutivo*, Milano, 2004.

LOSA, *Previsione delle emissioni di biossido di azoto e ozono nella città di Livorno*, 2006.

LOTTINI, sub art. 674 c.p., in Giunta (a cura di), *Codice commentato*, cit., 1717 ss.

LUTHER, in *Antropocentrismo ed egocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1989.

MAGLIA, *Diritto ambientale*, Assago (MI), 2011.

MALABAT, *Droit penal special*, Parigi, 2015.

MANCA, *La tutela delle vittime da reato ambientale nel sistema Cedu: il caso Ilva*, in *Diritto penale contemporaneo*, 1/2018.

MANCINI, PALAMONI, *Il principio di prevenzione*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).

MARGIOTTA, in *Manuale di tutela dell'ambiente*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2002.

MARTIN, *Le droit a l'environnement*, in *PPS*, 1978.

MARTINEZ BUJAN PEREZ, *Derecho penal económico y de la empresa. Parte especial*, Valencia, 2011.

MARTIN MATA, *Bienes jurídicos intermedios y delitos de peligro*, Granada, 1997.

MARTINI, *Gli strumenti per la tutela penale dell'aria, in speciale ambiente, Dir. Pen. e Proc.*, 2010.

MARTOS NUNEZ, *El delito de contaminación acústica*, Madrid, 2010.

MARTOS NUNEZ, *Introducción al Derecho penal ambiental*, MARTOS NÚÑEZ (diretto da), *Derecho penal ambiental, Exlibris*, Madrid, 2006.

MARIOTTI, *Il nuovo diritto ambientale*, Santarcangelo di Romagna (RN), 2011.

MARTINI, *Gli strumenti per la tutela penale dell'aria, in speciale ambiente, Dir. Pen. e Proc.*, 2010

MASERA, *I nuovi delitti ambientali*, voce per *l'Enc. Giu. Treccani*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it), 2015.

MATA e MARTIN, *Artículo 325*, GÓMEZ TOMILLO (diretto da), *Comentarios al Código penal*, Valladolid, 2011.

MAZZACUVA, *La tutela penale dell'ambiente negli Stati Uniti d'America.*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018.

MATELLANES RODRIGUEZ, *Derecho penal del medio ambiente*, 2008.

MAZZOLA, *Il diritto all'ambiente salubre*, 2008.

MENDO ESTRELLA, *La compleja estructura de peligro en el denominado delito «ecológico» del artículo 325.1 del Código Penal: algunas alternativas*, in *Anuario de Derecho penal y ciencias penales*, n.61, 2008.

MENDOZA BUERGO, *El delito ecológico: configuración típica, estructuras y modelos de tipificación*, JORGE BARREIRO (dir.), *Estudios sobre la protección penal del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Granada, 2005

METZ e HULME, *Climate Policy Options post 2012: European strategy, technology and adaption after Kyoto*, London, 2005.

MEZZETTI, *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001.

MICHELETTI, *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, II ed., Padova, 2007.

MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995.

MONTINI, *Il cambiamento climatico e il Protocollo di Kyoto*, in *Quaderni della Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Speciale 20 anni, Milano, 2006.

MONTINI, *La protezione dell'atmosfera e della fascia di ozono e la protezione dai cambiamenti climatici*, in FODELLA e PINESCHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009.

MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, in DELL'ANNO, *Trattato di diritto dell'ambiente principi generali*, Padova, 2012.

MONTORO CHINER, *El urbanismo del desarrollo sostenible. Estudios sobre urbanismo*, Barcellona, 1998.

MORALES PRATZ, *La estructura del delito de contaminación ambiental. Dos cuestiones básicas: la ley penal en blanco y concepto de peligro*, in AA.VV., *Estudios jurídicos en memoria del profesor Dr. D. José Ramón Casabó Ruiz*, Universidad de Valencia, 1997.

MORAND e DELLIVER, *Vers une democratie administrative deliberative. Consultation, concertation, participation towards a deliberative administrative democracy consultation, co-decision and participation*, in Foro amm. TAR, 2011.

MUNOZ CONDE, *Derecho penal. Parte especial*, Valencia, 2010.

MUNOZ CONDE, *Manual de Derecho Penal, Economico y de Empresa. Parte General Y Parte Especial*, tomo 2, Valencia, 2016.

MUNOZ LORENTE, *Algunas consideraciones sobre los delitos contra el medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Suprem*, in *Revista del Poder Judicial*, núm. 67, 2002.

NEGRI, *Interpreting the European Convention on Human Rights in Harmony with International Law and Jurisprudence: what Lessons from Ocalan Vs Turkey*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, New York, 2005.

NEYRET, *Des ecocrimes a l'ecocide*, Bruxelles, 2015.

PALAZZO, PAPA, *Lezioni di diritto penale comparato*, Torino, 2013.

PALMIERI, *Contributo ad uno studio sull'oggetto della tutela nel diritto penale dell'ambiente*, Napoli, 2007.

PANTALONE, *La tutela dell'ambiente nell'ordinamento spagnolo*, in *fracchia, Il diritto ambientale comparato*, in *Federalismi*, 2017.

PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979.

PAVICH, *Reati di inquinamento e di disastro ambientale: prime questioni interpretative*, in *Cassazione Penale*, fasc.1, 2017.

PEDRAZZI, *Politica e diritto penale in Spagna*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1978.

PEETERS e DEKETELAERE, *EU Climate Change Policy: The challenge of New regulatory initiatives*, 2006.

PERIS RIERA, *Il lungo cammino verso un codice penale della democrazia in Spagna*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1996.

PETELLA, *Ecoreati e responsabilità degli enti*, in *Riv. Dir. Pen. Con.*, 2018.

PRIEUR, *Les nouveaux droits*, in *Actual jur. Dr. Adm.*, 2005.

QUADRACCIA, *Alcune riflessioni sui rapporti tra ambiente e costituzione (appunti a margine del convegno su "diritto dell'ambiente: profili amministrativi e penali", tenutosi il 5 aprile 2017 a Messina, in [www.magistraturaindipendente.it](http://www.magistraturaindipendente.it)*.

QUERALT JIMENEZ, *Derecho penal español. Parte especial*, Barcelona, 2008.

RAMACCI, *Articolo 674 c.p. e inquinamento atmosferico nella giurisprudenza della cassazione*, in *Amb. e Svil.*, 2009.

RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Milano, 2007.

RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Piacenza, 2015.

RASSAT, *Droit penal special*, Parigi, 2011.

REHBINDER, *States between Economic Deregulation and Environmental Responsibility*, in BOSSELMANN - RICHARDSON, *Environmental Justice and Market Mechanisms: Key Challenges for Environmental Law and Policy*, Alphen aan den Rijn Law Int., 1999.

REITZE, LOWELL, *Control of Hazardous Air Pollution*, in *Boston College Environmental Affairs Law Review*, 2001.

REITZE JR., *Environmental Policy – It is time for a New Beginning*, in *Columbia Journal of Environmental Law*, 1989.

RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. Quadr. Dir. Amb.* ,1-2/2012.

RHINEHART, *Would workers be better protected if they were declared an endangered species? A comparison of criminal enforcement under the federal workplace safety and environmental protection laws*, in *American Criminal Law Review*, n.31, 1994.

RICHARD, LAZARUS, *The making of Environmental Law*, Chicago, 2004.

RIESEL, *Criminal Prosecution and Defense of Environmental Wrongs*, in *Envtl. L. Rep.*, 1985.

RODRIGUEZ ARANA, *El medio ambiente y la calidad de vida como objetivos constitucionales*, in RDA n°10.

RODRIGUEZ LOPEZ, *Medio ambiente, territorio, urbanismo y Derecho penal*, Barcelona, 2007.

RODRIGUEZ RAMOS, *Presente y futuro de la proteccion penal del medio ambiente en Espana*, in *Estudios penales y criminologicos*, n.5, 1980.

ROLSTON, *Environment Ethics Duties to and Values in the natural World*, in *Temple University Press*, Philadelphia, 1988.

ROMERO FLORES, *La tutela dell'ambiente nel sistema spagnolo*, in CORNACCHIA, PISANI (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018.

ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017.

ROUSSEAU, *Tecnica ed etica del diritto penale francese dell'ambiente*, in CORNACCHIA, PISANI, (a cura di), *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Bologna, 2018.

RUGA RIVA, *Commento al testo base sui delitti ambientali adottato dalla Commissione Giustizia della Camera*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

RUGA RIVA, *Diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2013.

RUGA RIVA, *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino, 2015.

RUGA RIVA, *Il nuovo diritto di inquinamento ambientale*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

RUGA RIVA, *La permanenza nei reati ambientali*, in *Amb. Svil.*, 2014,802.

RUSSO, *Norme vaghe e Convenzione di salvaguardia dei Diritti dell'Uomo*, in *Jus – Rivista di scienze giuridiche*, n. 1/1999.

SAINT-PAU, *La repression de la destruction de biens environnementaux*, in *Les Travaux de l'Institut de sciences criminelles et de la justice de Bordeaux*, in [www.cujas.fr](http://www.cujas.fr), vol. 4, 2014

SALANITRO, *I principi generali del Codice dell'ambiente*, in *giornale di dir. Amm.*, 1/2009.

SANTA CECILIA GARCIA, *Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente*, in AA. VV., *Libro homenaje al profesor Luis Rodriguez Ramos*, Valencia, 2012.

SCARCELLA, *Giurisprudenza C.E.D.U. e diritto dell'ambiente: i principali filoni della Corte di Strasburgo*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2/2013.

SCARCELLA, *Responsabilità degli Enti e Modelli Organizzativi ambientali: il recepimento della direttiva 2008/99/CE*, in *Riv. Resp. Amm. Soc. enti*, 2011.

SCOLETTA, *Obblighi europei di criminalizzazione e responsabilità degli Enti per reati ambientali (note a margine del D.lgs. 121/2011 attuativo delle direttive comunitarie sulla tutela dell'ambiente)*, in *Riv. Giur. Ambiente*, 2012.

SFAMENI, *Responsabilità da reato degli enti e nuovo diritto azionario: appunti in tema di doveri degli amministratori ed organismo di vigilanza*, in *Rivista delle Società*, I, 2007.

SHELTON, *What happened in Rio to Human Rights?*, in *Yearbook of International Environmental Law*, 1992.

SILVA SANCHEZ, *Delitos contra el medio ambiente*, Valencia, 1999.

SIRACUSA, *La legge 22 maggio 2015 n. 68 sugli "ecodelitti" una svolta "quasi" epocale per il diritto penale dell'ambiente*, in *Riv. Dir. Pen. Con.*, 2/2015.

SIRACUSA, *La tutela penale dell'ambiente. Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, Milano, 2007.

SITU EMMONS, *Environmental Crime. The Criminal Justice System's Role in Protecting the Environment*, Londra.

SOSPEDRA NAVAS, *De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente. Capítulo III*, in DOMÍNGUEZ, *Delitos relativos a la ordenación del territorio y protección del patrimonio histórico, medio ambiente y contra la seguridad colectiva (delitos de riesgo catastrófico e incendios)*, Barcelona, 1999.

SPUNTARELLI, *Il principio di precauzione*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it).

STARACE, *European Court of Human Rights, Introductory Note*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, 2001.

STEA, *Le fattispecie nel Testo Unico dell'ambiente la tutela penale dell'aria*, in AA. VV., *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2018.

STEA, *Lo spazio giuridico internazionale e europeo le coordinate sovranazionali del diritto penale dell'ambiente*, in AA. VV., *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*, Torino, 2018.

TELESCA, *La tutela penale dell'ambiente. I profili problematici della Legge n. 68/2015, 24*, in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it).

TERRADILLOS BASOCOS, *Delitos relativos a la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente*, Terradillos Basoco (diretto da), *Derecho penal del medio ambiente*, Madrid, 1997.

UHLMANN, *Environmental Crime Comes of Age: The Evolution of Criminal Enforcement in the Environmental Regulatory Scheme*, in *Utah Law Review*, 2009.

UHLMANN, *Environmental protection Through law. The role of Corporate Criminal Prosecution*, in *Jus*, 2016.

VAELLO ESQUERDO, *Los delitos contra el medio ambiente*, in *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, n.7, 2005.

VALIANTE, *Manuale di diritto penale dell'ambiente*, Milano, 2009.

VERCHER NOGUERA, *Responsabilidad penal ambiental*, VERCHER NOGUERA, DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, CASTAÑÓN DEL VALLE, *Responsabilidad ambiental penal, civil y administrativa*, Madrid, 2003.

VERGINE, voce *Ambiente* (tutela penale dell') nel *Dig. Disc.Pen.*, IX app. 1997.

VERHEYEN, *Climate Change Damage and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2005.

VOLLERO, *Il diritto ad un ambiente salubre nell'elaborazione della giurisprudenza di Strasburgo*, n. 1/2005, su [www.diritto.it](http://www.diritto.it).

WILDHABER, DARCY, *European Court Of Human Rights, Introductory Note*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, vol. 2, 2006.

WOLF, «Green-Collar crime» *Environmental Crime and Justice in the Sociological perspective*, in *Sociology Compass*, 5/7, 2011.

YEAGER, *The limits of law: The public regulation of private pollution*, New York, 1992.

ZINZI, *La Charte de l'environnement française tra principi e valori costituzionali*, 2011.