

Disastro ambientale: anche l'evento di offesa alla pubblica incolumità presuppone un'incidenza sull'ambiente.

di *Giuseppe Fornari e Enrico Di Fiorino*

CASSAZIONE PENALE, SEZ. III, 3 LUGLIO 2018 (UD. 18 GIUGNO 2018), N. 29901
PRESIDENTE CAVALLO, RELATORE RAMACCI

Sommario: 1. Premessa. – 2. I fatti. – 3. La sentenza. – 4. Conclusioni.

1. Premessa

Con la sentenza in commento, che interviene a chiusura di una vicenda cautelare reale riguardante il sequestro preventivo di un immobile abusivo e ad elevato rischio di crollo, la Corte di Cassazione ha avuto modo di delineare il perimetro applicativo della nuova fattispecie di disastro ambientale prevista all'art. 452 quater c.p., chiarendo – almeno in parte – i rapporti con il delitto di disastro innominato previsto dall'art. 434 c.p., oggetto della clausola di riserva del reato di nuova introduzione.

Mentre sul delitto di inquinamento ambientale di cui all'art. 452 bis c.p. la Suprema Corte ha avuto più occasioni di pronunciarsi, colmando in via interpretativa la scarsa determinatezza che caratterizza tale fattispecie, non si registrano pronunce – precedenti a quella in commento – che abbiano realizzato la medesima opera di definizione e delimitazione sulla fattispecie di disastro ambientale. Al più, fin dalla prima pronuncia emessa a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 68/2015, la Corte di Cassazione si era limitata a rilevare come un'eventuale reversibilità del fenomeno inquinante non potesse assumer alcun rilievo nell'escludere l'illiceità penale della condotta, ravvisando piuttosto in tale circostanza un elemento di differenziazione tra il delitto di inquinamento e quello, più severamente punito, di disastro ambientale (così Cass. pen., sez. III, n. 46170/2016).

2. I fatti.

Nella specie, agli indagati veniva addebitata la cooperazione nel delitto di disastro ambientale colposo, ai sensi degli artt. 113, 452 quater, comma 2, n. 3 e 452 quinquies c.p., per non aver, pur essendovi obbligati in virtù delle cariche ricoperte nell'amministrazione comunale, adottato alcuna iniziativa concreta dinnanzi

all'elevato rischio di crollo del fabbricato abusivo, causando, per l'effetto, "un perdurante, concreto incombente pericolo di disastro ambientale".

In particolare, a fronte dell'apertura di una voragine di circa dieci metri quadrati all'interno di un magazzino, i Vigili del Fuoco avevano riscontrato un pericolo di cedimento strutturale dell'intero edificio e dell'immobile adiacente. Essendo peraltro emerso che entrambi i manufatti erano stati costruiti in assenza di titolo abilitativo, gli indagati emettevano due ordinanze di sgombero, provvedimenti che tuttavia erano rimasti di fatto ineseguiti.

A fronte di un rigetto da parte del Giudice per le Indagini Preliminari, il Tribunale di Crotone, accogliendo l'appello del Pubblico Ministero, aveva invece ritenuto sussistente il fumus del delitto di disastro ambientale nella situazione di prolungata inerzia degli indagati, osservando che tale fattispecie si configura anche mediante "una qualsivoglia offesa alla pubblica incolumità" in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi o per il numero delle persone offese o esposte al pericolo.

3. La sentenza.

La Suprema Corte, nell'annullare l'ordinanza impugnata, ha avuto modo di svolgere alcune considerazioni su alcuni degli elementi che caratterizzano il nuovo reato di disastro ambientale.

In primo luogo, con riferimento al bene giuridico tutelato dalla norma, la sentenza evidenzia come il disastro ambientale sia stato posto a tutela dell'integrità dell'ambiente, diversamente dal reato di disastro innominato di cui all'art. 434 c.p., posto a tutela della pubblica incolumità.

Si sottolinea inoltre come, a differenza dei delitti contro la pubblica incolumità, ove viene fatto esclusivo riferimento alla messa in pericolo della vita e dell'integrità fisica, il reato di disastro ambientale può verificarsi anche senza danno o pericolo alle persone, ipotesi che assume invece rilievo solo quale possibile estensione degli effetti dell'alterazione dell'ecosistema.

Più nel dettaglio, vale la pena precisare come nel delitto di cui all'art. 452 quater c.p. il bene giuridico protetto è da ravvisarsi nell'ecosistema, con riferimento alle due ipotesi incentrate sulla sua alterazione, mentre la terza ipotesi di disastro rappresenta un reato plurioffensivo, tutelando – come si vedrà più avanti – tanto l'integrità ambientale quanto una forma qualificata di pubblica incolumità, pur sempre però di matrice ambientale, laddove si consideri che la tutela della vita e dell'integrità fisica delle persone passa da una preliminare tutela della salubrità dell'ambiente.

Proseguendo nell'analisi della fattispecie, la Corte individua un primo requisito nell'"abusività" della condotta. Richiamando l'elaborazione giurisprudenziale formatasi sul medesimo requisito nei delitti di inquinamento ambientale e traffico illecito di rifiuti (rispettivamente, artt. 452 bis e 452 quaterdecies c.p., già 260 d.lgs. n. 152/2006), la Corte definisce come "abusiva" non soltanto la condotta tenuta in assenza delle prescritte autorizzazioni o sulla base di autorizzazioni

scadute o illegittime, ma anche quella posta in essere in violazione di leggi statali o regionali (ancorché non strettamente pertinenti al settore ambientale), ovvero prescrizioni amministrative.

Tale indirizzo, costante, ha smentito l'opinione di chi riteneva che l'espressione imponesse di limitare la punizione alle attività tout court illegali o non autorizzate, motivo per cui qualunque lesione sarebbe divenuta irrilevante se realizzata nell'ambito di un'attività autorizzata.

La posizione qui ribadita – si osserva – si espone ad un serio ed ineludibile rilievo critico, nella misura in cui l'elemento dell'abusività (così interpretato) non aiuta certamente a selezionare le condotte offensive per il bene giuridico tutelato: se il termine “abusivamente” deve contribuire ad individuare la soglia del “rischio consentito” o dell’“inquinamento tollerato”, sfugge come possa assolvere a tale fine laddove si pretende di attribuire rilevanza ad ogni violazione normativa, anche estranea al perimetro strettamente ambientale.

Quanto alla definizione di “disastro” rilevante ai fini del reato in commento, la Corte si limita a richiamare il dato letterale della norma che, come noto, indica tre diverse situazioni idonee a configurare il delitto.

Venendo al caso di specie, la Suprema Corte focalizza l'analisi sull'evento di cui al n. 3 della norma incriminatrice, riconoscendo tale ipotesi quale l'unica in astratto ricollegabile all'art. 434 c.p., delitto rispetto al quale si porrebbe in rapporto di “sostanziale specialità”.

Sul punto, la Cassazione non ha voluto – non essendo necessario per la soluzione della vicenda sottostante – prendere posizione su alcuna delle questioni afferenti i rapporti tra i delitti di cui all'art. 434 c.p. e 452 quater c.p., le quali hanno suscitato discussioni e contrasti tra i commentatori fin dalle primissime analisi.

In particolare, nessuna indicazione viene fornita con riferimento al significato da attribuire alla clausola di riserva con cui si apre il delitto di disastro ambientale, ai sensi della quale il reato di nuovo conio è punibile “fuori da casi previsti dall'articolo 434”.

Sotto tale profilo, non appare davvero condivisibile la motivazione, già indicata in sede di lavori parlamentari, per cui si tratterebbe di una “clausola di salvaguardia”, pensata per fare salvi i procedimenti di disastro innominato ancora in corso. Come è già stato validamente osservato, una clausola di riserva non può essere utilizzata per regolare problemi di successione di leggi penali nel tempo, in quanto destinata – al contrario – a regolare unicamente i rapporti tra norme vigenti.

Altrettanto problematico appare affermare che la clausola de qua possa consentire l'applicazione dell'ipotesi generale del disastro innominato tutte le volte in cui il disastro verificatosi in ambito ambientale non integri i requisiti di tipicità richiesti dall'art. 452 quater c.p. Infatti, oltre a risolversi – secondo quest'ultima lettura – la clausola in un dato superfluo, e dal valore al più “pedagogico”, non può non rilevarsi come “i casi previsti dall'articolo 434” non possono che essere quelli definiti dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 327/2008, la quale ha pure salvato l'ipotesi di creazione giurisprudenziale, ma limitandone il perimetro agli

accadimenti di dimensioni straordinarie, atti a produrre effetti dannosi gravi, complessi ed estesi ed idonei a causare un pericolo per la vita o per l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone.

È quindi confrontandosi con tale – seppur ampia e scarsamente determinata – definizione che deve essere valutata la possibilità di ricondurre un “caso” all'art. 434 c.p., senza che tale riconducibilità possa essere legittimata ex lege.

Il passaggio più rilevante della pronuncia è da ravvisarsi nella parte in cui si analizzano gli elementi caratterizzanti la terza ipotesi di disastro ambientale, espressamente etichettata quale quella “di meno agevole lettura”.

La Suprema Corte precisa che la fattispecie di cui al comma 2, n. 3 è volta a punire qualsiasi comportamento che, ancorché non produttivo degli specifici effetti descritti nelle altre due ipotesi di disastro ambientale, “determini un'offesa alla pubblica incolumità di particolare rilevanza per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi, ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo”.

Ciò non significa che l'offesa alla pubblica incolumità sia ex se sufficiente per ritenere integrata la nuova fattispecie incriminatrice: nel disattendere l'ordinanza impugnata, la Corte sottolinea infatti che anche tale previsione si colloca all'interno dell'art. 452 quater c.p., con ciò implicando che anche tale ipotesi debba essere riferita a comportamenti comunque incidenti sull'ambiente.

Tale interpretazione appare condivisibile: solo una lettura isolata dell'art. 452 quater, comma 2, n. 3 c.p. potrebbe portare a pensare ad una disposizione incriminatrice di un fatto offensivo della sola incolumità pubblica, sconnesso da qualsivoglia contaminazione ambientale.

La Corte evidenzia quindi come la collocazione della condotta all'interno della fattispecie di disastro ambientale “deve necessariamente ritenersi riferita a comportamenti comunque incidenti sull'ambiente, rispetto ai quali il pericolo per la pubblica incolumità rappresenta una diretta conseguenza, per in assenza delle altre situazioni contemplate dalla norma”.

A sostegno della propria argomentazione la Cassazione osserva che, in difetto di tale necessario collegamento con l'ambiente, non vi sarebbe alcuna distinzione tra la fattispecie de qua e quella di cd. disastro innominato prevista dall'art. 434 c.p.; affermazione, quest'ultima, non condivisibile, in quanto non tiene in considerazione un ulteriore elemento di eterogeneità tra le due ipotesi incriminatrici, da individuarsi nel richiamato requisito dell'abusività.

Infine, la Corte evidenzia come tale soluzione interpretativa trovi conferma nel tenore stesso della disposizione, in cui l'offesa alla pubblica incolumità è indicata quale conseguenza di un fatto “caratterizzato da una compromissione – evidentemente dell'ambiente o di una sua componente”.

Per concludere sul punto, il termine “fatto” non può che essere considerato quale evento di contaminazione delle matrici ambientali, ancorché non comportante alterazioni irreversibili o difficilmente reversibili dell'equilibrio di ecosistema (in caso contrario, con ogni evidenza, la previsione sarebbe superflua, dal momento

che integrerebbe un disastro aggiuntivo, e non alternativo, a quello già tipizzato). Si deve tuttavia osservare come la Corte ha mancato di indicare quale contributo minimo di compromissione ambientale debba essere richiesto (in ipotesi, per ragioni di sistematicità, quanto meno un fatto sussumibile nella fattispecie di inquinamento ambientale, e quindi idoneo a soddisfare i requisiti di significatività e misurabilità). In mancanza di un'indicazione specifica, in ogni caso la precisazione della Suprema Corte, per cui il pericolo per la pubblica incolumità deve rappresentare "una diretta conseguenza" della condotta incidente sull'ambiente, sembra consentire di scongiurare quelle letture che qualificavano l'ipotesi di cui al n. 3 come un disastro solo formalmente ambientale, ed in cui il legame con l'ambiente finiva per restare dissolto.

A completamento del quadro d'analisi sul delitto in commento, la Suprema Corte opera una rassegna della giurisprudenza costituzionale e di legittimità per individuare la nozione di ambiente da prendere in considerazione ai fini della sussistenza del reato, giungendo alla conclusione che si tratta inevitabilmente della accezione più ampia, cd. unitaria, non limitata agli aspetti naturali, bensì estesa a quelle trasformazioni operate dall'uomo e meritevoli di tutela (come del resto comprovato dalle aggravanti previste per le ipotesi in cui i fatti siano commessi in "aree sottoposte a vincolo paesaggistico, storico, artistico, architettonico o archeologico").

4. Conclusioni.

La sentenza della Corte di Cassazione non può che essere condivisa nella misura in cui precisa che "anche l'ipotesi di disastro ambientale descritta al n. 3 dell'art. 452-quater cod. pen. presuppone, come le due precedenti, che le conseguenze della condotta svolgano i propri effetti sull'ambiente in genere o su una delle sue componenti".

Pur ricondotta anche l'ipotesi di evento di offesa alla pubblica incolumità ad un previo fatto di compromissione ambientale, residuano tuttavia i seri problemi di indeterminatezza della norma, che nel tentativo di offrire una definizione legale di disastro ambientale si rifugia in termini quali "rilevanza", "estensione", "compromissione" e "numero di persone", i quali – come è già stato osservato in dottrina – sono così evanescenti da consentire le più variegate interpretazioni, e non forniscono un contributo in termini di precisione affatto migliore rispetto alla definizione giurisprudenziale elaborata con riferimento all'art. 434 c.p. Permane quindi il rischio di una contestazione diffusa della fattispecie, ove il compito di definire la tipicità (ad oggi ancora oscura) della norma sarà affidato ai giudici di merito, con buona pace del principio di legalità.