

Riflessione

— Il diritto penale dell'ambiente, ieri, oggi e domani: cronaca di un fallimento annunciato

*Environmental criminal law, yesterday, today and tomorrow: news
of an announced failure*

di Luca Santa Maria

Articolo originariamente pubblicato in *Il Fatto Quotidiano*, [il 9 luglio 2020](#), all'interno della rubrica settimanale "Giustizia di Fatto", a cura di Antonio Massari

Gli inizi del "disastro ambientale", il processo al Petrolchimico di Porto Marghera.

Il primo grande processo italiano in materia ambientale è stato il processo intentato dal PM di Venezia, Felice Casson, contro il *gotha* della chimica italiana, Montedison ed Eni per il Petrolchimico di Porto Marghera, a cavallo dei due secoli. I disastri ambientali, in verità, c'erano anche prima: il capitalismo italiano, come in altri Paesi, produsse, con l'accelerazione dell'industrializzazione, gravi danni dell'acqua, della terra e dell'aria, ma tutto era accaduto nel silenzio di tutti o quasi tutti noi, PM e Giudici compresi. Il diritto penale tollerava. Proprio il processo al Petrolchimico di Porto Marghera rese evidente lo storico ritardo del diritto italiano e del diritto penale in particolare nel fronteggiare gli effetti collaterali sull'ambiente e sulla salute umana della industrializzazione. Il Tribunale di Venezia, in una storica sentenza, riconobbe, nel 2001, l'evidenza che l'immensa zona industriale creata all'inizio del XX secolo proprio dirimpetto Venezia, aveva effettivamente devastato la Laguna. I fatti ben avrebbero potuto integrare gli elementi del delitto che il PM contestava, ma il Tribunale dovette concludere che erano accaduti molti, troppi decenni prima e non potevano più essere perseguiti anche perché i responsabili erano quasi tutti morti. Non è vero che, allora, quando quei fatti accadevano non si sapesse che l'industria inquinasse. Tutti sapevano, ma la verità è che tutti non

vedevano e quindi tacevano. Nel nuovo secolo PM e talvolta anche Giudici, hanno scoperto altri disastri ambientali i cui responsabili non erano apparsi tali quando commettevano quei fatti. Ma ora che i fatti venivano alla luce i responsabili non c'erano più da tempo. I disastri ambientali erano già quasi tutti accaduti. Come è potuto accadere? Semplicemente l'ideologia allora dominante, non poteva o non voleva vedere lo scempio che pure era sotto gli occhi di tutti, e tutti aprimmo gli occhi, solo quando ci fu permesso aprirli, quando i rapporti economici nella società erano mutati e con essi era mutata l'ideologia dominante, il che accadde solo decenni dopo, quando ormai era tardi. La scoperta dell'ambiente come bene giuridico arrivò troppo tardi perché il bene giuridico potesse essere protetto dal diritto penale, e non dovremmo meravigliarcene, perché è sempre accaduto così. Chi crede che il diritto penale sia immunizzato dal virus dell'ideologia, è solo ingenuo. Il diritto penale è quel che ad esso è permesso di essere. E oggi non è molto diverso da ieri, malgrado qualche contraria apparenza.

Il PM crea un delitto che non c'era per un fatto che, invece, c'era da decenni ma nessuno l'aveva visto.

Il PM di Venezia di allora fece tutto quel che poteva, qualcuno ha detto, non del tutto a torto ma neppure del tutto a ragione, che fece anche più di quel che avrebbe potuto fare, ma è un fatto che anche lui arrivò tardi, provò a far giustizia quando ingiustizia era stata fatta, e l'ingiustizia passata era stata tollerata da altri PM e da altri Giudici che non videro quel che era sotto gli occhi di tutti, e cioè l'abominio di un immenso petrolchimico e un'ancora più immensa zona industriale in cui erano localizzate decine di industrie, dislocata strategicamente proprio di fronte a Venezia, nel cuore della Laguna, cioè di un ecosistema terribilmente vulnerabile già per sua natura. Il PM sapeva che il Codice Penale emanato nell'anno IX dell'era fascista e tuttora in vigore, non contemplava tra i beni giuridici degni della tutela penale l'ambiente, mentre invece contemplava e tuttora contempla beni giuridici, come la personalità dello Stato, che non lasciano sospetti sulla loro matrice autoritaria. Il diritto penale fascista è sempre stato comprensivo verso i delitti dei potenti, almeno quanto invece era tetragono e implacabile verso i deboli. Il diritto penale sedicente liberale, fondato sulla Costituzione, che seguì, malgrado continuasse e continui ad essere in vigore il Codice Penale Rocco, non aveva ancora fatto granché meglio. Come fare allora? Il PM fece quel che spesso si fa, usò la materia della legge che aveva come lo scultore con la cera e la piegò per far nascere un diritto penale che non era scritto nella legge. C'era e c'è un articolo del Codice Penale, l'art. 434, che puniva e punisce il fatto diretto a cagionare il crollo di costruzioni e *altri disastri* e che al secondo comma puniva ancor più severamente il fatto del crollo di costruzioni o la causazione effettiva di un *altro disastro*. Era chiaro al PM, come a tutti che Arturo Rocco, il Guardasigilli di Mussolini, quando aveva scritto *altro disastro* non aveva pensato nemmeno per un momento che quella norma penale potesse punire l'inquinamento della Laguna di Venezia! Il bello – o il brutto – è che quando il Codice Penale entrò in vigore, nel 1930, la prima immensa zona industriale di Porto Marghera... esisteva già da alcuni anni e placidamente inquinava la Laguna – assai più dei quanto facesse nella seconda metà dell'ultimo decennio del '900 – senza che ad alcun PM venisse in mente di esercitare l'azione penale contestando l'art. 434 del codice penale. Sessanta e più anni dopo, però, quel PM decise che la locuzione *altro disastro* poteva anche riferirsi all'inquinamento industriale della Laguna di Venezia (che, intanto, si era già quasi per intero consumato). E creò un delitto che prima non c'era.

PM, Giudici e Giuristi creano sempre diritto penale. Così è, anche se così non si non si fa.

Qualcuno potrebbe pensare che quel PM andò un po' fuori dal seminato, prendendosi un potere che la Costituzione non gli dava. Non è forse vero che il Giudice, in senso lato cioè comprensivo anche del PM, è soggetto alla legge? L'essere soggetto alla legge in che rapporti sta col fatto che la legge non può non essere anche l'oggetto di una autonoma opera di ermeneutica ad opera del Giudice? Quest'opera ermeneutica di un Giudice – che ad esempio attribuisce alla parola A della legge il significato X – può non essere condivisa da un altro Giudice che alla parola A attribuisce il significato Y. Capita tutti i giorni. Quale è il diritto penale vigente? Il diritto penale X o il diritto penale Y? Esiste una interpretazione corretta di A tale per cui si possa dire con certezza che X è giusta e Y no? No. Il PM di Venezia, interpretando la parola disastro contenuta nell'art. 434 del codice penale aveva, di fatto, reso applicabile quella norma a tipologie di fatto per le quali, prima, quella norma non sarebbe stata applicabile. Quel PM aveva dunque creato un diritto penale che non c'era, perché prima quel fatto non sarebbe stato il delitto che ora è, e quindi il PM ha usato per creare diritto... una legge contenuta nel Codice Penale che c'era. *Il diritto funziona così*. Non si deve dar troppo credito a chi ancor oggi nega l'evidenza e vuol far credere dicredere davvero che il PM e il Giudice siano sempre e solo ossequiosi servitori della legge, o addirittura bocche della Legge che parla tramite loro. La legge non esiste, è solo una proposizione linguistica, il diritto esiste e il diritto è il *significato* di quella proposizione linguistica e il significato si ricava solo con l'interpretazione che di quella proposizione linguistica dà un Giudice con la sentenza. I significati, cioè le regole dell'uso delle parole, cambiano continuamente. *Il Giudice costruisce e decostruisce significati sempre diversi e questo significa solo che egli crea diritto penale ogni giorno adattando il significato al fatto che è diverso ogni volta*. Noi giuristi, Professori, Avvocati, PM e Giudici non lo ammetteremmo facilmente, ed è naturale che sia così. Il potere della corporazione dipende dalla capacità che la corporazione intera dimostra nel continuare a dare del diritto penale un'immagine quasi trascendente, sacralizzando la Legge. Sono solo superstizioni. E anche pericolose, perché la Legge e la Giustizia non sono la stessa cosa e idolatrare la Legge significa o può significare dimenticare la Giustizia.

Quando il PM creò il delitto di disastro. Il Giudice disse "no".

Come detto il Tribunale di Venezia non rimprovera il PM d'aver creato diritto penale e di non essersi limitato ad applicarlo. Gli rimprovera qualcosa d'altro, ma il rimprovero, se tale è, è rivolto a tutti. Il disastro c'è stato davvero. Perché nessun PM, nel 1930, o anche nel 1960 o anche nel 1980, ha mai mosso quest'accusa che solo ora il PM muove? Questo è il vero problema. Il Tribunale ne ha anche per il PM. Il PM, infatti, che sa la verità, e cioè che il disastro è più vecchio di lui, per provare a dar vita alla sua accusa, per provare a vincere il processo che intanto, come spesso accade, è cresciuto arricchendosi di significati ideologici complessi e diversificati, ha dovuto rimuovere il tempo, e proiettare, come in un film d'avanguardia surreale, i fatti del passato come se fossero accaduti nel presente. Per far giustizia potrebbe fare un'ingiustizia, cioè condannare qualcuno per i fatti commessida suo padre o da suo nonno. Il Tribunale sbarrò la strada a questo tentativo ma la sentenza che proscioglie tutti gli imputati da tutte le accuse desta scandalo nell'opinione pubblica. Che non sia stata fatta giustizia è chiaro a tutti, ma a pochi è chiaro che il Tribunale ha dovuto impedire che per provare a guarire un'ingiustizia, si

consumasse, con la condanna di innocenti, un'altra ingiustizia. L'eredità storica di quel processo deve far riflettere bene. Nessuno ha bonificato la zona industriale di Porto Marghera. Nessuno ha risarcito l'immane danno ambientale. Semplicemente non se ne parla più. Il Petrolchimico, però, ha chiuso i battenti o quasi. Molti hanno perso il lavoro. Forse – questo è il pensiero che può sorgere – quel processo fu possibile perché e solo perché l'industria chimica in Italia aveva già deciso di sbaraccare. Il processo servì forse più al Capitale che ad altri?

I disastri dei PM sulla scia di Venezia. Si squarcia il velo e vengono alla luce i disastri del passato.

Il neonato delitto di disastro, però, che non ha portato fortuna al PM di Venezia, è destinato a sopravvivere ed anzi a far la fortuna e la sfortuna di molti altri PM e Giudici d'Italia. PM in tutta Italia più o meno fanno quello che è stato fatto a Venezia, all'improvviso levano il velo a quel che forse prima era velato, non perché non si potesse vedere, dato che i disastri che si moltiplicano come funghi quasi ovunque hanno in comune col disastro di Porto Marghera d'essere di lunga data e *da lunga data per forza noti*. Sono quel che resta di scempi ambientali commessi dall'industria in quella che Hannah Arendt – che non era certo marxista – chiamò la fase del "peccato di rapina", la fase dell'accumulazione originaria del capitale, quando il capitalista vuole le mani libere e tutti gli elefanti lasciano libere nella fede non sempre ben riposta che il suo profitto produrrà con l'aiuto di una "mano invisibile" il bene di tutti. Col nuovo secolo accade qualcosa di straordinario. Fabbriche che da decenni gettano nell'aria fumi contenenti ogni genere di sostanze non benefiche che da sempre cadevano a terra ed erano da sempre respirate da chi avesse la sfortuna di non potersi permettere il lusso di vivere più lontano, diventano qualcosa che prima non parevano, *vere fabbriche della morte*, omicidi sociali seriali, che PM e Giudici baldanzosi vogliono far chiudere ad ogni costo. Inquinamenti di fiumi, falde, terreni, aria che si estendono per decine o centinaia di chilometri quadrati, prima benignamente accettati come prezzo inevitabile del progresso, all'improvviso sono l'incarnazione del male in terra che altri PM e altri Giudici vogliono finalmente far scomparire dalla faccia della terra. L'elenco potrebbe continuare. Una sola cosa è assolutamente certa. Prima, cioè decenni prima, quando nulla accadeva e tutti pur sapendo tutto, tacevano, tutti questi disastri erano molto molto peggiori di ora, ma solo ora tutti, invece, vogliono la giustizia che prima non volevano. Ora è una guerra santa, prima non c'era nulla. O meglio prima c'erano le magnifiche sorti e progressive del capitalismo senza regole. E ora? Davvero qualcosa è cambiato?

Le prime crepe nel sistema. Non tutti i disastri lo sono per i PM.

Il diritto penale del disastro ambientale nelle mani dei PM e dei Giudici opera in modo altamente selettivo. I disastri ambientali che si dovrebbero perseguire, se fosse vero che l'azione penale è davvero obbligatoria, come recita la Costituzione, sarebbero migliaia disseminati in tutta Italia. Sono migliaia, infatti, i siti che sono stati censiti come bisognosi di bonifica o almeno di una messa in sicurezza dal diritto amministrativo dell'ambiente che in Italia è diventato un diritto solo a partire dal 1997 e non per merito del nostro Legislatore. È un diritto di matrice europea, così come lo è il diritto della tutela della salute e della sicurezza del lavoro. Lo Stato italiano ha recepito l'uno e l'altro, ma non ha fatto

molto di più. Come vedremo tra un attimo il complesso apparato normativo delle bonifiche e delle messe in sicurezza è un gigantesco pachiderma dormiente, e certo non è un caso. Tutti quei siti sono, almeno potenzialmente, materia perché i PM contestino altrettanti delitti di disastro. *I PM invece selezionano chi e dove colpire.* I disastri della grande industria, ovvero il poco che rimane della grande industria che ancora rimane, sono i bersagli più facili e al contempo i più difficili. I processi quando coinvolgono i pochi campioni nazionali hanno il pregio di garantire un'enorme visibilità mediatica, e si sa, viviamo nella società dello spettacolo, e anche il diritto penale si è adeguato. Il processo al Petrolchimico di Marghera è stato un esempio in tutti i sensi possibili. La luce dei riflettori sapientemente guidata dal PM è stata a dir poco invasiva. Il PM di Venezia, dopo aver perso il processo in primo grado e aver ottenuto un parzialissimo successo in appello, non però sul disastro ambientale, si candida a Sindaco di Venezia e non ce la fa per poco, battuto dal filosofo Massimo Cacciari. L'azione penale è obbligatoria? Così è se vi pare. Ma è un fatto incontestabile che i processi penali per disastro nascono laddove chi può vuole che nascano e non nascono laddove chi può non vuole. Che un processo parta o no è deciso dalle mutevoli logiche – o illogiche – dei rapporti di potere locali. Qui l'impresa e la politica sono troppo forti, e allora niente disastro penalmente rilevante, lì no ed ecco che nasce il grande processo penale. Siamo tornati al Medio Evo del diritto penale? Siamo sulla buona strada. La verità è che i disastri che non nascono e forse dovrebbero, sono molti di più di quelli che nascono. Questi ultimi, però, fanno molto rumore e paiono assai più di quel che sono. Così le imprese, grandi e piccole, possono gridare "al lupo, al lupo". Non ne hanno alcuna ragione, però. Il lupo non c'è e nemmeno c'è un buon diritto.

La grande industria ha paura del diritto penale dell'ambiente? Pare di sì: strano ma vero.

Il diritto penale fa ancora paura al grande Capitale in Italia? Pare di sì, ma non è chiaro perché. Al 31.12.2019 nelle carceri italiane non c'era nemmeno un detenuto condannato o anche solo indagato per delitti ambientali. Però stavano in carcere più di 3000 persone detenute per danneggiamento di cose terreni e animali. Si tratta quasi certamente di piccoli reati di danneggiamento, bagatelle, commessi per lo più dai reietti di cui è fatta per 4/5 la popolazione carceraria italiana. Quei fatti per cui così tanti stanno in carcere non sono nemmeno comparabili agli immani fatti di inquinamento del passato che continuano nel presente. Il diritto penale del carcere però non è fatto per i potenti perché è stato fatto dai potenti, come mezzo di controllo sociale dei deboli. Il delitto ambientale è, per definizione, un delitto dei potenti. Se ieri, quando accadevano i veri grandi disastri, nessun PM faceva loro processi e quindi nessun Giudice li condannava, ora, che i disastri sono già accaduti, i PM fanno i processi, i giudici ora condannano e ora no, ma è *legge non scritta del diritto penale che nessuno dei – pochissimi – condannati debba finire in carcere.* Però il Capitale teme il processo penale e che lo tema lo si desume da due rilevanti fatti, l'uno strettamente giuridico, l'altro no. Il fatto giuridico è la mobilitazione senza precedenti dell'esercito dei giuristi, teorici e pratici, che hanno affilato le armi della dogmatica, cioè della loro tecnica argomentativa, per provare a smontare il disastro come concetto giuridico. Il fatto non giuridico, o meno giuridico si desume da una disincantata lettura delle cronache giudiziarie di questi tempi, da cui viene il fortissimo sospetto che il grande capitale, o una parte di esso, abbia mobilitato anche altri eserciti, fatti anche di avvocati e professori, che hanno costituito nuovi centri di potere apparentemente capaci di condizionare parti dell'apparato giudiziario per ottenere, per via traversa, il risultato che la via diretta non sempre garantiva.

Noi giuristi siamo i custodi dell'ipocrisia collettiva. Il diritto penale diviene sempre come le sentenze.

Noi giuristi siamo i custodi dell'ipocrisia collettiva (l'ha scritto il grande sociologo francese Bourdieu). Sappiamo tutti che il diritto penale scritto nel Codice è manipolabile quasi *ad libitum*, ma pretendiamo che ci si creda quando invece veneriamo il diritto come un sistema di regole razionali e giuste, fondato su assiomi neutrali oggettivi ed eguali per tutti, "scientifici". Invece già solo la selezione degli argomenti giuridici da mettere a fuoco e farne dibattito vivo in dottrina e giurisprudenza e quali invece lasciare nell'ombra, è un fatto schiettamente politico. Parlare e forse straparlare di disastro ambientale e invece tacere di carcere e tossicodipendenza, non è una scelta dettata da un qualche superiore senso giuridico. La lotta per il disastro e contro il disastro è stata solo apparentemente una lotta combattuta per trovare il diritto penale. È stata una lotta tutta terrena tra interessi e ideologie opposte che si sono combattute in ogni modo e che si sono mascherate con l'uso e l'abuso della dogmatica giuridica. Il linguaggio tecnico, inaccessibile al non iniziato, è solo la grande muraglia che il ceto dei giuristi ha elevato per escludere dal discorso del diritto penale tutti coloro che sono estranei al ridotto ceto di quelli che sono ammessi alla discussione.

I vecchi attrezzi del vecchio mestiere del giurista.

L'argomento letterale, l'argomento sistematico, l'argomento teleologico, la *voluntas legis* contrapposta alla *voluntas legislatoris*, sono orpelli che alla fine servono a legittimare l'una o l'opposta volontà politica dei contendenti. Che tutti i giuristi o quasi si siano schierati da una parte, *contro* il disastro, è solo il naturale esito del fatto che tutti o quasi o sono anche avvocati di quei potenti che temono i processi o sono professori di diritto in mille modi legati a quelle stesse consorterie di potere. Chi, per caso, abbia davvero creduto d'aver combattuto una guerra per il diritto, è forse peggiore degli altri, perché la sua ingenuità è pericolosa più della faziosità, perché almeno quest'ultima può essere smascherata. Che tutti o quasi i PM e i giudici si siano schierati dall'altra parte, *a favore* del disastro, è l'altrettanto naturale esito del fatto che il nuovo delitto poteva garantire grandi spazi di manovra e quindi di potere sociale, che sono illuminati dalle luci della ribalta, e, si sa, i PM e i Giudici d'Italia non sono insensibili a queste lusinghe. Non è quindi il caso di perdere troppo tempo sulla *querelle* apparentemente giuridica che ha affaticato le menti di troppi per troppi anni intorno al disastro ambientale. Nessuno aveva ragione come nessuno aveva torto.

Dietro un processo per disastro non c'è solo la tutela dell'ambiente e della salute, ma giustizia sociale da sempre frustrata.

Bene o male, il diritto penale – intendo il diritto vivente – non è mai la pallida costruzione da laboratorio che è il diritto studiato nei libri, manuali e commentari, e ancora insegnato nelle Università, che è diritto morto, ovvero mai nato. Il diritto penale non può che funzionare come gli attori di questo peculiare gioco linguistico vogliono che funzioni, e, in certi limiti, è bene che sia così, almeno in una società complessa disincantata e

differenziata quale è la nostra, dove il conflitto tra parti sociali è tutt'altro che morto ma semplicemente prende forme diverse rispetto al passato. Dietro a un processo come quello in corso a Taranto per l'ex ILVA c'è in gioco molto più che l'ambiente e la salute della gente. Il dato epidemiologico su cui l'accusa si basa è in sé debole, perché l'epidemiologia è una scienza debole. A tener vivo il processo ci sono pressanti istanze di giustizia sociale forse mal canalizzate – il diritto penale non è mezzo di giustizia sociale, il più delle volte fa solo danni e i benefici che produce spesso sono intangibili – ma che, forse, è meglio che siano canalizzate in qualche modo piuttosto che restare latenti e inascoltate e magari esplodere all'improvviso con ben altre forme. In Italia, però, quel che potrebbe essere fisiologico, tende inesorabilmente a diventare patologico.

La grande impresa ha paura dell'onda che sale e nasce la prassi di una(in)giustizia negoziata.

La politica, infatti, da tempo ha cessato di svolgere quella funzione di camera di compensazione dei conflitti sociali in cui consisterebbe la sua unica ragion d'essere. Il diritto penale, allora, ha assunto una dimensione abnorme. La paura – largamente sopravvalutata – del Capitale di soccombere nella guerra dei processi ambientali – politica prima che giuridica ovvero giuridica e quindi politica – intentata da (alcuni) PM e Giudici, che in nome del disastro sbandieravano la Giustizia contro di esso, pare aver determinato una reazione abnorme: assistiamo – e non per caso sono pochissimi i media che se ne occupino, segno che c'è del vero in quel che trapela – alla nascita di *lobbies* occulte che avvalendosi di avvocati e di parti dell'apparato giudiziario compiacenti, hanno creato, o avrebbero creato, *un diritto vivente parallelo a quello apparente*, nel quale l'esito del processo o di processi penali potrebbe essere diventato l'oggetto di un mercanteggiamento, ora costituente vera e propria corruzione, ora forse no, mero scambio di favori quasi innocenti, traffici d'influenze pericolosamente trattati al confine incerto tra quel che è reato e quel che non lo è, sistema comunque potente e insidioso al punto di poter influenzare indirettamente il processo della decisione. Le cronache giudiziarie – solo alcuni media invero le riportano – rivelano che troppi processi potrebbero essere stati aggiustati in corsa. Il Capitale non vuole correre rischi e anche quando i rischi non sono realmente gravi, corre ai ripari. Una bonifica o una messa in sicurezza reali possono costare decine di milioni di euro e il danno ambientale da risarcire potrebbe essere stimato in centinaia di milioni di euro. Questa è la vera posta in gioco nei disastri ambientali. Non il carcere!

Il disastro ambientale viene portato alla Consulta nella speranza che il Giudice annulli la scomoda legge creata dai PM e avallata da alcuni Giudici, ma che molti PM continuano a non applicare.

I nemici del disastro portarono il disastro alla Consulta, che è il Giudice delle Leggi, e ad essa si domanda di eliminare il pericoloso ordigno giuridico che i PM e i Giudici avevano creato. La parola "disastro" era troppo generica e, come si sa, le parole che designano le fattispecie dei reati debbono essere chiare e precise, altrimenti il principio di legalità il *nullum crimen sine lege*, sarebbe solo un *flatus vocis* e i PM e i Giudici potrebbero esercitare con le armi del diritto penale un potere arbitrario incompatibile con lo Stato di Diritto. Abbiamo già accennato al fatto, inevitabile, che il Giudice crea sempre diritto

penale, usando la legge, per la semplice ragione che la legge cioè il linguaggio di cui è fatta, è sempre più o meno oscuro e impreciso e non rivela un significato oggettivo e incontrovertibile che s'imponga di per sé all'interprete. Anche la Bibbia deve essere interpretata. La Costituzione no? La cultura del XX secolo, caratterizzata dalla cosiddetta *svolta linguistica*, ha analizzato il linguaggio da ogni pensabile punto di vista, ci ha tolto ogni illusione sul punto. Il linguaggio è uno strumento che usiamo secondo regole continuamente mutevoli che quasi sempre sono al servizio della volontà di potenza sociale propria o della casta cui si appartiene. Il sistema penale – che ambisce a una autonoma neutralità scientifica – galleggia in una ipocrisia che è ora di svelare. Quasi tutte le fattispecie di reato sono, una più e una meno, più o meno oscure e imprecise, cioè passibili di plurime plausibili interpretazioni. Di più ancora.

Il disastro è indeterminato e quindi viola i sacri principi di garanzia del diritto penale liberale? Se è così, tutto il diritto penale è indeterminato e illiberale!

Quasi tutte le regole dell'imputazione, oggettive e soggettive, quelle che fondano la responsabilità penale, causalità, pericolo, imputabilità, dolo colpa ecc., così come i grandi principi liberali di garanzia, a partire dal principio di legalità, sono da tempo in crisi, perché incapaci di sciogliere i dilemmi sul diritto penale reale che appaiono nei processi in veste di fatti dannatamente più complessi di prima. Nuovi fatti sono espressione di società in perpetuo e accelerato mutamento e il diritto penale è vecchio e sente il peso degli anni. Non vien detto, però. Non conviene a nessuno. Ci sarebbe da far molto per ammodernare il diritto, ma c'è una certa resistenza da parte di tutti. È rarissimo, però, che la Consulta annulli una legge per questa ragione, perché la norma è troppo imprecisa, e, invero, è anche abbastanza raro che un'eccezione di legittimità costituzionale fondata sulla possibile violazione del *nullum crimen* nella sua forma di principio di sufficiente precisione, sia portata alla sua attenzione. La verità è allora che portare alla Consulta il disastro – e non invece una qualunque delle innumerevoli altre norme penali imprecise forse anche di più – era già di per sé una decisione epocale non neutra, non solo giuridica. Era un atto di manifestazione di potere sociale.

La Consulta salva il disastro. I disastri crescono ovunque ma i problemi del nuovo diritto penale sono anch'essi ovunque e sono troppo difficili per essere risolti nei consueti vecchi modi.

La Consulta, con una tipica sentenza interpretativa di rigetto, aprì le porte al disastro e non le chiuse. La sentenza interpretativa è il classico strumento col quale la Consulta, *quando vuole*, crea un diritto ch'essa crede più giusto, cioè più consono alla Costituzione, rispetto al diritto vivente, cioè all'interpretazione della legge invalsa tra PM e Giudici. Poiché, però, anche la Costituzione non parla da sola ma la fanno parlare i suoi Giudici, quella sentenza naturalmente rispecchiava l'idea di Giustizia di chi la scrisse. Era una buona ed equilibrata sentenza, ma nessuno poteva attendersi che avrebbe risolto d'incanto i problemi giuridici e non, del disastro. La Consulta fa quel che può e cioè indicare linee guida di massima entro cui i PM e i Giudici possano sussumere fatti meritevoli di essere considerati delitti. Sono binari ragionevoli ma il problema è che lungo quei binari ragionevoli possono correre treni d'ogni tipo, e dove vadano a finire quei treni, cioè i fatti che PM spesso volentieri costruiscono nei processi, non è chiaro a nessuno, forse

nemmeno a quei PM. Da quel momento i processi per disastro si moltiplicarono come funghi, quasi ovunque, e fu allora, dopo quella sentenza che la grande industria messa nel mirino cominciò a tremare.

Il diritto penale è fatto per fatti semplici – per imputati deboli – e va in difficoltà quando il fatto è difficile e gli imputati sono potenti.

Il problema è che i fatti di disastro ambientale che all'improvviso si fanno visibili, dopo decenni di ideologica invisibilità, sono caratterizzati da una lunghissima durata temporale (e sono complessi al punto che non possono essere capiti da un Giudice che non conosca i rudimenti di molte scienze, come l'epidemiologia o l'analisi del rischio). Il diritto penale è abituato a trattare fatti molto più semplici – accertabili con l'uso del senso comune – che si consumano in attimi chiaramente estrapolabili dalla linea del tempo. Il caso più difficile di un delitto caratterizzato da una lunga durata temporale è il sequestro di persona. La dogmatica giuridica tradizionale aveva elaborato le categorie *del delitto istantaneo* – *quasi tutti i delitti sono istantanei* – e *del delitto permanente* e pareva che in questo modo i problemi fossero stati risolti. Il sequestro di persona è l'archetipo del delitto permanente. È caratterizzato dalla durata della condotta antigiuridica che consiste nella privazione della libertà personale del sequestrato, che si prolunga nel tempo e la cui cessazione dipende o può dipendere dalla volontà del reo. Il delitto permanente – modellato sul sequestro – non si consuma nell'attimo in cui il sequestratore ha commesso il fatto iniziale, cioè il rapimento (è ovvio!), ma nell'attimo in cui la condotta cessa, cioè quando il sequestrato torna libero, ovvero nell'attimo in cui non può più tornar libero. Quel delitto allora non è istantaneo ma permanente e il *dies a quo* della prescrizione decorre dall'attimo in cui la condotta è cessata che è anche il momento in cui il delitto si è consumato. Il disastro ambientale, però, è infinitamente più complesso di un sequestro di persona. Nell'arco temporale di decenni v'è stato un numero incalcolabile di condotte, ora attive ora omissive, attribuibili a un numero pressoché sterminato di persone. Il disastro è una serie TV che dura molte stagioni – e ciascuna stagione è profondamente diversa dall'altra – e non uno spot pubblicitario.

Le categorie del diritto penale classico collassano. Delitto istantaneo o permanente o istantaneo con effetti permanenti?

E allora, il disastro è un delitto istantaneo o permanente? La posta in gioco è tutto o quasi e anche questa è una novità. Prima era mera questione classificatoria, ora è problema di sostanza. Si decide chi deve essere assolto e chi no. Il disastro dovrebbe essere o istantaneo o permanente, non entrambe le cose. In entrambi i casi sorgono dilemmi quasi irresolubili. Se il disastro è istantaneo quale è – nella infinita sequenza degli istanti di cui è fatta la sua durata temporale – l'istante che conta, quello fatale in cui possa dirsi che il disastro si è consumato e da cui quindi possa decorrere il termine della prescrizione? L'inizio, cioè il peccato originale, ad esempio l'interramento di milioni di tonnellate di rifiuti nella terra? L'attimo in cui il disastro diventò tale, cioè, assunse la gravità necessaria per poter esser detto disastro perché ad esempio, le sostanze inquinanti che percolano dalla discarica selvaggia giunsero finalmente fin nella falda acquifera sottostante e/o si diffusero quanto basti perché si possa dire che accadde un disastro? Quanto basta, però, perché l'inquinamento sia disastro? Conta invece l'istante in cui la

gravità del disastro ebbe il suo picco massimo? Come si misura il picco e perché gli inquinamenti successivi dovrebbero essere irrilevanti? Conta invece l'istante in cui il disastro anche se meno grave di quanto fosse prima, sarebbe stato sì meno grave, ma, scusate il bisticcio, un po' meno grave di quel che fu, perché l'imputato che è venuto dopo, non ha fatto quel che doveva, ad esempio non ha iniziato a bonificare o mettere in sicurezza il sito? Quanto deve esser fatto perché chi è venuto dopo non risponda del disastro che non ha rimediato? Se il disastro, invece, è permanente, e quindi diventa una lunghissima condotta di un infinito corteo di persone agenti, una sorta di *tapis roulant* su cui stanno tutti e tutti debbono camminare, può dirsi cessato solo con la cessazione della situazione anti-giuridica, con la fermata del *tapis roulant*, cioè con la bonifica o la messa in sicurezza definitiva del sito inquinato, che magari ci sarà tra cinquant'anni? Tutti i disastri allora sono tuttora flagranti? Come si può evitare la conseguenza di far responsabile del tutto chiunque abbia avuto nei decenni, e ancora avrà nel futuro la ventura o la sventura di essere capitato lì, per un tempo più o meno lungo, e di aver contribuito magari in modo infinitesimo all'inquinamento, cioè al disastro che esisteva già prima di lui, magari anche prima che lui nascesse? Nel *tapis roulant* stanno anche coloro che hanno iniziato a bonificare ma non hanno bonificato abbastanza? Il disastro è uno, appunto istantaneo o permanente, ma in un caso è cosa ben diversa che nell'altro? I disastri sono centomila quante furono le condotte che sommate algebricamente le une con le altre, hanno dato come risultato unitario l'evento che è accaduto e visibile *hic et nunc*, cioè nell'attimo in cui il PM, destatosi da un lungo letargo anche lui, lo ha visto o lo ha reso visibile? O i disastri sono infiniti quanto infiniti gli attimi in cui l'inquinamento è divenuto quel che è stato? O il disastro è... il nulla, cioè nessuno? Uno, nessuno e centomila?

Il disastro, per la tassonomia classica del diritto penale, è come l'ornitorinco per la zoologia, che, come noto, è sia un mammifero, sia un rettile sia un anfibio.

La tecnica della dogmatica giuridica è in imbarazzo perché non possiede gli strumenti per trattare problemi di questo tipo. Il disastro è per il diritto come l'ornitorinco è per la zoologia, notoriamente un po' mammifero, un po' rettile e un po' anfibio. Non sta nelle classificazioni consuete. È un po' l'uno e un po' l'altro e un po' ancora l'altro ancora. *Non c'è modo di evitare l'ingiustizia.* Se il disastro è istantaneo, coloro che vennero dopo l'istante fatale saranno salvati, mentre quelli che c'erano prima saranno sommersi, e non si capisce perché. Se è permanente, è difficile evitare che molti che dovrebbero essere salvati possano essere invece sommersi, il che non è comunque una buona cosa. Il dilemma non ha una soluzione che s'imponga da sé. Qualcuno prova a percorrere una via intermedia e allora propone che il disastro sia delitto istantaneo ma con effetti permanenti. Non vede, però, che l'apparente rimedio non rimedia a nulla ed anzi può essere peggiore del male. Se il disastro si consumò in un certo istante, e definire quale sia l'istante resta atto d'arbitrio inevitabile, e tutto quel che accadde dopo quell'istante è solo un effetto permanente, vuol dire che qualunque cosa sia accaduta dopo, gli effetti permanenti accaduti dopo il misterioso istante fatale, non sono punibili dal diritto penale, sono solo *post facta* accaduti dopo la consumazione e quindi appunto non punibili. E se gli effetti permanenti, i post fatti non punibili, sono *la morte e la malattia di molte persone*? È chiaro che, dovendosi comunque decidere se e quando il disastro si consumò, perché quella è la linea del fronte, la linea che separa i sommersi dai salvati, *PM e Giudici hanno uno spazio d'arbitrio pressoché sterminato.* Possono letteralmente decidere qualunque cosa e anche il suo opposto. Quando il diritto penale che può essere estratto dalla legge è troppo lasco

ed è troppo lasco perché gli attrezzi comuni del metodo giuridico non consentono più quelle operazioni ortopediche sulle parole che in passato funzionavano, perché bene o male mettevano d'accordo tutti su che cosa fosse diritto e che cosa no, i problemi e i pericoli crescono a dismisura. Si crea una vischiosità che favorisce l'opacità dei processi decisionali. La cultura penale avrebbe bisogno di una complessiva rinfrescata perché si metta al passo coi tempi che corrono. Non sono certo io, però, ad avere l'autorità per essere creduto quando lo dico!

Il disastro Eternit. Breve storia di una prescrizione che non era affatto necessitata.

Questo accadde per il disastro Eternit. Una lacerazione nel sentimento profondo della Giustizia. Il Tribunale condannò e anche la Corte d'Appello, sebbene l'uno e l'altro costruirono quel disastro in modi tra loro incompatibili, ma la Corte di Cassazione statui che avevano errato l'uno e anche l'altra, e soprattutto aveva errato il PM perché iniziò le monumentali indagini che svelarono una vera apocalisse, con centinaia di morti d'amianto, che ancora muoiono, quando però il disastro era già morto anche lui, affossato dalla prescrizione. La Cassazione decide che il disastro è un delitto istantaneo con effetti permanenti e stabilisce che nel caso Eternit, il disastro si consumò con la chiusura della fabbrica. Tutto quel che accadde dopo sono solo effetti permanenti del disastro, cioè post fatti non punibili come disastro (eventualmente, al più, come omicidi e lesioni). Gli effetti permanenti non punibili in quel caso erano le decine e decine di eventi morte e malattia che si verificarono *dopo* la chiusura, in ragione del fatto che – almeno secondo la tesi d'accusa – chi chiuse e se ne andò, dopo aver accumulato enormi profitti, dimenticò di mettere in sicurezza la fabbrica e di impedire che le fibre dell'amianto ancora ammassato potessero, svolazzando per l'aire, infiniti lutti ancora addurre. Strano. Nel Codice Penale c'è una norma, l'art. 40 capoverso che sancisce l'equivalenza tra il causare – cioè l'azione – e il non impedire – cioè l'omissione di un'azione – l'evento che si aveva l'obbligo giuridico d'impedire. L'art. 40 apre però *l'immenso problema* di chi, nel lungo arco temporale dei fatti, in cui molteplici persone si sono normalmente succedute nella gestione della fabbrica, abbia l'obbligo giuridico d'impedire il disastro. La Cassazione sul punto non si pronuncia. La Cassazione gira al largo dall'art. 40 e anzi par quasi voler sancire il principio che il disastro possa essere solo commesso con un'azione commissiva e mai con un'omissione. Non pare però che l'art. 434 del codice penale limiti la responsabilità al solo fatto commissivo. Non è dato capire quindi perché la Cassazione la pensi come dice di pensare. Forse è solo prudenza, somma prudenza che forse non è più *iuris prudentia*. Toccare l'art. 40 del codice penale in questa materia è pericoloso. *L'art. 40, infatti, è il vero snodo cruciale del sistema della cosiddetta tutela penale dell'ambiente.* Ricordiamo quel che abbiamo detto all'inizio. I grandi disastri sono già quasi tutti accaduti. Chi paga oggi? Chi ha inquinato? Nessuno paga volentieri quel conto. Il Capitale protesterebbe se qualcuno imponesse davvero il principio, europeo, per cui "chi inquina paga". Meglio che non paghi nessuno. O lo Stato che, però, non paga.

Il disastro Eternit si consumò prima che il PM iniziasse l'azione penale, quando la fabbrica chiuse e chi la chiuse dimenticò di impedire che l'amianto continuasse a diffondersi nell'aria, uccidendo?

Qualcosa non torna. La Cassazione, dall'alto della sua cattedra nomofilattica, ha creato uno strano diritto. *Un diritto che non era affatto necessitato*, un diritto, cioè, che poteva benissimo essere altrimenti, anche l'opposto. Il disastro poteva essere costruito come delitto permanente, e la prescrizione poteva essere fatta decorrere dal momento in cui cessò la situazione antigiuridica, cioè cessò il pericolo per la salute pubblica che del disastro è elemento essenziale. Era la tesi del PM. Non è facile credere che il PM di quel processo, Guariniello, che è stato l'inventore del diritto penale del lavoro nel nostro Paese (prima del suo libro, *Se il lavoro uccide*, il diritto penale si preoccupava della morte sul lavoro più o meno come si occupava dei disastri ambientali), non conosca l'ABC del diritto penale e cioè che cosa sia il delitto omissivo, se il disastro possa essere omissivo oltre che commissivo, quale sia il *dies a quo* del disastro penalmente rilevante e quindi da quando si conti l'inizio del corso della prescrizione. È più verosimile che il diritto penale sia diventato un diritto che può essere anche il suo rovescio, *un diritto, quindi, non prevedibile*, radicalmente incerto. Il problema qui non è la prescrizione in sé. Il problema è che se la Cassazione – o qualunque Giudice – decide che il delitto è istantaneo e poi colloca l'istante della consumazione in un tempo antico quanto vuole, e ben potrebbe decidere un altro istante magari molto più recente, se così volesse, è possibile far prescrivere o viceversa non far prescrivere qualsiasi delitto. *Che cosa è poi azione che cosa è omissione?* Forse che, quando la fabbrica era attiva, il datore di lavoro materialmente provocò con le sue mani la fuoriuscita di fibre d'amianto dentro e fuori la fabbrica? Il datore di lavoro probabilmente non è mai nemmeno stato in fabbrica in tutta la sua vita! Uno dei grandi maestri del diritto penale, Giorgio Marinucci, scrisse negli anni '70 un libro dal titolo *Il reato come "azione". Critica di un dogma*. Ebbene il dogma oggi è mille volte più in crisi d'allora. Il diritto penale non sa più nemmeno distinguere l'azione dall'omissione. Se, però, come pare, il disastro, almeno dal punto di vista naturalistico, è sempre connotato da una condotta omissiva, perché il datore di lavoro non compie mai un'azione, ma, al più omette di impedire l'azione altrui, del suo delegato o sottoposto, che cosa succede? Se il disastro è sempre un reato omissivo e se avesse ragione la Cassazione, vuol dire allora che il disastro, che potrebbe essere solo commissivo, non sarebbe mai punibile? Si vuol dire, invece e soltanto, che mai commette disastro chi abbia ommesso di bonificare il sito inquinato da qualcun altro se da tale omissione derivarono eventi di morte o malattia o anche solo d'inquinamento? Non sempre. Dipende. Da che dipende?

Il vero problema dietro le fumose categorie della dommatica. Chi deve bonificare il disastro del passato?

Non sempre infatti il disastro ambientale è stato considerato dalla Cassazione delitto istantaneo e solo commissivo. In un altro celebre caso è accaduto questo. La società A ha venduto alla società B, tra gli altri, due grandi siti produttivi altamente inquinati. Due casi quasi gemelli. Le persone che hanno gestito i siti per la società A e la società B, sono in gran parte le stesse e hanno fatto e non fatto più o meno le stesse cose lì e là. In entrambi i casi è pacifico che l'inquinamento, come sempre, è un fatto antico forse antichissimo. *Due casi quasi gemelli hanno dato vita a processi completamente diversi*. Nell'uno l'azione penale è stata esercitata, andando a ritroso nel tempo, alla caccia di chi inquinò, per la società A, e la società B fu considerata parte civile, cioè danneggiata dal disastro, perché acquisì un sito altamente inquinato. Nell'altro, l'azione penale è stata prevalentemente esercitata contro le persone della società B, accusate di non aver bonificato il disastro ricevuto in eredità, e la società A è stata coinvolta solo

marginalmente. È accaduto che la stessa persona che aveva ricoperto ruoli sia in A che in B è stata assolta in un caso e condannata nell'altro. Non so dire nemmeno una parola su chi tra i due PM abbia fatto giustizia e chi no. Le sentenze però sono definitive, come quella Eternit, e quindi parlarne si può. *Il punto è che non è ragionevolmente possibile che entrambi i PM e i Giudici che hanno giudicato abbiano fatto giustizia.* O l'uno o l'altro hanno sbagliato. Quando i due processi, a distanza di alcuni mesi, arrivano alla medesima sezione della Cassazione, accade che un collegio reputi che il disastro ambientale è delitto istantaneo con effetti permanenti, necessariamente commissivo, come Eternit, e quindi assolve gli ultimi arrivati, ma l'altro collegio reputi all'opposto che il disastro è delitto permanente che può essere commesso anche con un'omissione e allora condanna gli ultimi arrivati. Io non posso dire chi, a mio parere, dei due collegi della stessa sezione della Cassazione avesse ragione e chi torto, ma chiunque può dire che non è possibile che lo stesso delitto sia nello stesso tempo istantaneo e permanente, solo commissivo e anche omissivo. *Uno dei due collegi della stessa sezione della Cassazione ha sbagliato.* O forse no? Forse hanno sbagliato tutti e due? E qual è allora la soluzione giusta del *rebus*? Che giustizia è una giustizia quella che diventa un *rebus* enigmistico?

Il disastro è un fatto pericoloso per la salute pubblica e deve essere provato, talaltra no perché il pericolo è *in re ipsa* nell'inquinamento e non deve essere provato.

I nodi ermeneutici su cui la giurisprudenza decide più o meno *ad libitum*, sono molti altri ancora e qui non è il caso di accennarne (basterebbe parlar del pericolo per la salute pubblica, che dovrebbe essere elemento indefettibile del disastro, che la Cassazione ora considera *in re ipsa* nel fatto di inquinamento e quindi solo presunto perché è un pericolo astratto che non deve essere provato, ora invece pretende che il pericolo sia provato in modo scientifico e rigoroso perché è un pericolo concreto). Il problema, allora, è generale e va ben oltre i due casi di prima. *Il problema è la prevedibilità del diritto, che è un altro volto della certezza, senza il quale, il diritto non è più diritto.* Stiamo tornando al Medio Evo, alla giustizia del caso singolo, negoziata in modi non sempre chiari e trasparenti per il cittadino? Non è forse questo il vero grande problema, che si pone in termini simili in tanti altri processi, della nostra giustizia penale contemporanea e del suo manifesto declino, a un tempo culturale e morale? C'è un modo razionale per risolvere il problema del disastro ambientale? L'unica via possibile è spezzare il giogo fittizio. Ciascuno risponde solo di quel che ha fatto o non ha fatto, indipendentemente da quel che fu o non fu prima o dopo di lui. *Tot delicta tot capita?* Non si risolverebbe il problema nemmeno così. Il disastro è disastro perché è la somma di molte condotte attribuibili a molte persone, nessuno riesce da solo a commettere un disastro, e così il problema torna a porsi. La giurisprudenza, però, non batte questa strada. Preferisce, di regola, la via del maxi processo, accuse collettive, più dirompente dal punto di vista mediatico. Il principio di civiltà della personalità della responsabilità penale rischia di sbriciolarsi, ma visto che alla fine, tutti o quasi tutti, non sono responsabili, il male è tollerabile? O non è piuttosto anche questo un altro male perché il diritto penale diventa un grande imbroglio e non difende affatto i beni giuridici che dice di difendere? E chi invece s'è trovato ad essere condannato? Perché lui sì e mille altri no? Gli tocca la condanna perché per lui il disastro è permanente e non istantaneo, anche omissivo e non solo commissivo come per gli altri? Gli tocca perché gli toccò la sezione sbagliata – o quella giusta – della stessa sezione della Cassazione?

È arrivato un nuovo diritto penale dell'ambiente. È un buon diritto? Non c'è da giurarci.

Dal 2015 è in vigore un nuovo diritto penale dell'ambiente. È presto per fare bilanci. In carcere non c'è ancora nessuno e, l'esperienza insegna che è ben difficile che qualche inquinatore ci finisca mai. Non è nemmeno necessariamente un male. Il carcere è una pena crudele e inumana, in Italia più che altrove. Lo dice la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. L'inquinatore può e deve essere dissuaso dal commettere fatti che sono effettivamente gravi – spesso più gravi dei fatti per cui finiscono in carcere i soliti noti – perché offendono il bene comune, senza la minaccia del carcere che è una grida manzoniana, ma incidendo davvero sui beni giuridici cui di norma il criminale coi colletti bianchi è più sensibile: il portafoglio e la reputazione. Ma questo è un altro complesso discorso che andrà affrontato in altre sedi. Il nuovo diritto penale ambientale è un buon diritto? C'è ragione di dubitarne. Le nuove fattispecie sono troppe. Se prima c'era solo un disastro costruito e decostruibile più o meno a piacere come abbiamo visto, ora il disastro ha un fratello minore, che si chiama inquinamento ambientale, ma il nuovo disastro contiene una clausola di salvaguardia “fuori dai casi previsti dall'art. 434” che suona misteriosa perché lascia temere che la successione tra i due diritti penali, quello antico e quello nuovo, possa celare zone franche d'impunità in cui non sia applicabile né l'uno né l'altro (è accaduto anche questo). I disastri ambientali quindi oggi sono quasi tre e non più l'unico che c'era prima. Che cosa si sarebbe dovuto fare? *Prima* di pensare a un nuovo diritto penale dell'ambiente, ci sarebbe stato molto altro da fare. Ad esempio provvedere a far sì che chi abbia *comunque* inquinato – reato o no – bonifichi davvero e paghi anche i danni ambientali. *Poi* si vedrà se ha anche commesso un delitto. Da noi si fa l'opposto. Si cerca col diritto penale l'inquinatore delinquente, non lo si trova o magari quello che si trova non è il delinquente vero, e poi nessuno – salvo rare eccezioni – comunque bonifica né paga i danni ambientali, che così restano tutti lì, dove si sono prodotti in decenni d'indifferenza. Eppure il nostro ceto di penalisti continua a dire che il diritto penale è *l'extrema ratio*, che funziona solo laddove nessun'altra tutela *extra* penale, cioè amministrativa o civile, funziona. Il diritto penale invece è l'unica *ratio* e non funziona proprio.

Che cos'è un ecosistema? Come si fa a danneggiare la biodiversità? I nuovi disastri, uno si chiama inquinamento, debbono essere “abusivi”.

Il Legislatore ha fatto largo uso di parole alla moda (ecosistema, biodiversità) che non mancheranno di suscitare altre discussioni. Che cos'è un ecosistema? può essere tutto, anche la Terra, e anche quasi nulla, perché anche un filo d'erba è un ecosistema popolato di vita. Il diritto vivente lo faranno, com'era in passato e sempre sarà, PM Giudici Avvocati e Professori, cioè il ceto dei Giuristi, e, si può giurare, sarà un diritto penale in cui l'uso e l'abuso della esoterica dogmatica giuridica, ormai obsoleta e impotente e quindi foriera solo di pseudo soluzioni arbitrarie, occulterà dietro un tecnicismo inaccessibile ai profani, i consueti conflitti tra i diversi materialissimi interessi in campo. Alla fine vice sempre il più potente. L'uno e l'altro dei nuovi delitti, infatti, contengono una clausola d'illiceità espressa – così si chiama nel lessico della dogmatica – indicata con l'avverbio “abusivamente” che par fatta apposta per generare le consuete discussioni infinite che mai arrivano ad un qualche punto di arresto realmente condiviso che possa dirsi diritto stabile e certo. Gli immani disastri del passato – quelli veri – furono commessi “abusivamente”? O invece lo Stato e le sue articolazioni autoritative periferiche, Regioni,

Province e Comuni, ma anche Agenzie ambientali varie, ASL ecc. tollerarono e in quella tolleranza che talvolta era espressa autorizzazione, si deve vedere l'opposto dell'abusivamente ora preteso? È davvero cambiato il mondo nel frattempo? I disastri di oggi – che saranno per fortuna momento meno gravi di quelli del passato – quando si potrà dire che siano accaduti "abusivamente"? Le mancate bonifiche e messe in sicurezza delle migliaia di siti inquinati in Italia, infatti, avviene "abusivamente" oggi?

Il problema è che chi ha fatto il nuovo diritto penale dell'ambiente ha dimenticato che prima avrebbe dovuto pensare a qualcosa d'altro che era forse più urgente....

Provate a immaginare questa situazione. Un tizio ferisce Caio che resta a terra. Che cosa vi aspettate per prima cosa? Che arrivi la Polizia o che arrivi la Croce Rossa? Che cosa pensereste se arrivasse solo la Polizia e non la Croce Rossa e il ferito restasse a terra e nessuno si preoccupasse di curarlo? È quello che è successo nel diritto amministrativo dell'ambiente. Il Legislatore – chi è costui? come detto è solo superstizione supporre che un Legislatore esista... ma esistono membri del Parlamento o membri del Governo – talvolta altamente incompetenti – si è preoccupato di provare a costruire un nuovo diritto penale dell'ambiente ma non si è preoccupato minimamente di risolvere il vero grande problema del diritto dell'ambiente in Italia che dura da almeno cent'anni. Il vero grande problema è che chi inquina non paga e soprattutto *non fa le bonifiche e le messe in sicurezza che dovrebbe fare*, e il tutto accade non "abusivamente", ma nella chiara e precisa consapevolezza dello Stato stesso che sa tutto ma quasi nulla fa. In Italia ci sono 41 siti di interesse nazionale (SIN), di cui 39 costituiti tra il 1999 e il 2008, segno ulteriore che i grandi disastri sono già quasi tutti accaduti, nell'indifferenza di allora che continua anche oggi. Secondo ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), la superficie complessiva dei 41 SIN, che sono tali perché riguardano i territori di più Regioni e quindi la loro cura compete al Ministero dell'Ambiente, *"rappresenta l'0.57 % del territorio nazionale"*.

Dal 1999 c'è il diritto amministrativo delle bonifiche e delle messe in sicurezza. Ce l'aveva chiesto l'Europa.

Che cosa vuol dire? Vuol dire che chi legge ha 1 probabilità su 200 di poggiare i piedi su una terra inquinata che è un SIN e di certo non lo sa. Parliamo di immensi giacimenti di terra e acqua più o meno pesantemente inquinati, e che, se nessuno vi pone rimedio, *continuano anche ora, in questo momento a inquinare e forse mettere in pericolo la salute pubblica*. In quanti SIN è concluso il procedimento amministrativo di bonifica e di messa in sicurezza? Secondo ISPRA *"solo in 1 SIN per i suoli e 3 per le acque sotterranee, le aree con procedimento concluso superano il 50%"*. Significa che *non c'è nemmeno 1 SIN* per cui il procedimento amministrativo di bonifica e messa in sicurezza sia stato concluso per il 100%. Che cosa significa, però, che il procedimento amministrativo è concluso ed è concluso, come detto, solo in 4 SIN non al 100% ma sopra il 50% e solo per terreni e acque? Anche in quei casi fortunati, la fortuna.....è stata molto benevola. Si tratta, infatti, di terreni e di acque che, dopo il Piano della Caratterizzazione e dopo l'Analisi di Rischio, sono risultati.....non inquinati, e quindi non bisognosi di bonifica e messa in sicurezza. Evidentemente qualcuno aveva fatto un errore. Quelle terre e quelle acque non dovevano far parte di un SIN. Siamo proprio sicuri? L'unica cosa di cui siamo sicuri è che bonifica

reale in Italia è un fatto rarissimo, chi vi provveda o vi abbia provveduto o vi stia realmente provvedendo meriterebbe una medaglia al merito.

Quanto è vasto e pesante l'inquinamento in Italia? Nessuno può dire di saperlo perché quasi nessuno applica e fa applicare la legge.

Oltre ai SIN, ci sono i siti inquinati di interesse regionale, che, invece, occupano un territorio compreso nei confini di una sola Regione. Quanti sono esattamente? Pare che solo a partire dal 2016 – cioè quasi vent'anni dopo il cosiddetto Decreto Ronchi, prima legge organica in materia di bonifiche, attuata con il DM 471 del 1999 – il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) ha iniziato a raccogliere con qualche sistematicità i dati che dovrebbero provenire dalle Regioni e dalla Arpa locali. Evidentemente non c'è un gran interesse da parte di nessuno. ISPRA rileva che sarebbero stati censiti 29.693 siti di interesse regionale. Siamo ben oltre allora l'0,56% del territorio d'Italia. In 16.435 siti i procedimenti amministrativi di bonifica e messa in sicurezza sono ancora in corso (più del 55% dei casi) e per 13.258 siti i procedimenti sarebbero conclusi. Nel 65% dei procedimenti amministrativi non conclusi non è stata nemmeno ultimata la caratterizzazione delle matrici ambientali, *cioè non si sa nemmeno quanto l'ambiente è inquinato*. I procedimenti amministrativi che si sarebbero conclusi si sono conclusi perché, dopo la caratterizzazione e l'analisi del rischio, risultò che, come per i SIN di cui sopra... ci si era sbagliati a considerarli inquinati perché invece i siti o non erano nemmeno potenzialmente contaminati perché non c'erano nemmeno superamenti delle CSC (Concentrazioni Soglia di Contaminazione) o se c'erano superamenti non erano tali da superare invece le CSR (Concentrazioni Soglia di Rischio). Solo in 4180 siti i procedimenti amministrativi si sarebbero conclusi con qualche bonifica o qualche messa in sicurezza. È proprio vero? Ogni dubbio è lecito.

Commissioni Bicamerali d'Inchiesta hanno svelato lo scandalo dell'enorme vastità dell'inquinamento che nessuno bonifica ma il velo del silenzio copre ancora tutto.

In Italia quando qualcosa non va, ci si affretta a nominare una qualche Commissione d'Inchiesta che, il più delle volte, fa l'inchiesta, qualche volta bene e spesso volte male, e alla fine deposita gli atti dell'inchiesta in ponderosi volumi, che poi nessuno legge. È un modo come un altro di sgravarsi la coscienza e dire che "noi abbiamo fatto qualcosa". Sui siti contaminati, conosco gli atti di due Commissioni bicamerali d'inchiesta. Nella relazione del 12 dicembre 2012¹, la Commissione osservava che: "un dato emerso in maniera evidente e che sin d'ora può essere sottolineato è quello concernente l'estrema lentezza, se non la stasi, delle procedure attinenti alla bonifica dei siti di interesse nazionale. Trattandosi di un fenomeno che riguarda non questo o quel sito ma, come detto, pressoché tutti i siti, la Commissione ha cercato di comprendere se e quali siano le distorsioni del sistema che hanno condotto a situazione di vero e proprio disastro ambientale". "Le situazioni più gravi si riscontrano nei siti ove è stato dichiarato lo stato di emergenza e sono state istituite le strutture commissariali. In molti casi si è constatato come l'emergenza non abbia rappresentato altro che la necessaria premessa per lo sperpero di denaro pubblico da parte di soggetti che hanno inteso l'emergenza stessa esclusivamente come uno strumento di arricchimento a discapito della collettività. Paradossali sono i casi di commissariamenti protratti anche per decenni, caratterizzati dal sistematico ricorso a procedure di affidamento diretto dei servizi, dall'utilizzo di ingenti

risorse pubbliche senza che sia stato parallelamente avviato in maniera efficace il procedimento di bonifica”.

Lo sfascio del sistema è quasi sconvolgente. Dove c'è una procedura amministrativa di bonifica o messa in sicurezza è più facile che cresca la corruzione, o l'abuso d'ufficio o il traffico d'influenze, piuttosto che una bonifica o una messa in sicurezza

Rilevando, infine che nella gestione delle bonifiche dei SIN si assiste a “duplicazioni di competenze in capo ad enti pubblici, affidamenti all'esterno di consulenze o di atti che avrebbero potuto essere espletati con le professionalità operanti all'interno delle strutture pubbliche, dichiarazioni di emergenze ambientali prorogate per anni e anni al di là di ogni ragionevole possibile motivazione”. (pagg. 11 e 12) “l'impressione che la pubblica amministrazione, la quale dovrebbe essa stessa garantire trasparenza ed efficacia delle procedure, si attivi concretamente solo a seguito dell'apertura di indagini giudiziarie, come se le situazioni di criticità emergessero solo in conseguenza delle stesse, è davvero qualcosa di inaccettabile”. “All'esito dell'inchiesta della Commissione, il quadro risulta desolante non solo perché non sono state concluse le attività di bonifica, ma anche perché, in diversi casi, non è nota neanche la quantità e la qualità dell'inquinamento e questo non può che ritorcersi contro le popolazioni locali, sia dal punto di vista ambientale sia dal punto di vista economico”; “sebbene il riconoscimento quali SIN per taluni di essi sia avvenuto anni fa (talvolta anche oltre dieci anni fa), i procedimenti finalizzati alla bonifica sono ben lontani dall'essere completati. A fronte di questo evidente insuccesso del sistema, numerosi sono stati i soggetti, pubblici e privati, che hanno operato nel settore, numerose le consulenze conferite per questa o per quella analisi, gli affidamenti di servizi e opere di progettazione, di caratterizzazione, innumerevoli le conferenze dei servizi interlocutorie e decisorie che hanno scandito, per lo più senza costrutto pratico, le varie fasi delle bonifiche dei SIN, in un sistema comunque connotato dalla frammentazione delle competenze, delle responsabilità e, in sintesi, dall'inefficienza. “Il settore bonifiche, almeno fino ad oggi, è stato fallimentare. Le 1.200 conferenze di servizi e i 16.000 elaborati progettuali richiamati dall'onorevole (...) nel corso di un'audizione, come espressione dell'intensa attività profusa dal Ministero e dagli altri enti, non sono altro che la dimostrazione di quanto possa rivelarsi nei fatti inutile il continuo scambio di carte e di pareri, di richieste e prescrizioni, di deduzioni e controdeduzioni, laddove non siano seguiti da attività di bonifica e da un avanzamento sostanziale delle procedure. (pagg. 658 – 661).

Passano i Governi e cambiano i Parlamenti: tutto cambia perché nulla cambi e infatti nulla è cambiato, almeno così pare, nel diritto delle bonifiche e delle messe in sicurezza del disastro ambientale d'Italia.

Conclusioni analoghe sono state rassegnate dalla medesima Commissione a distanza di cinque anni, nella relazione conclusiva del 28 febbraio 2018², che richiama espressamente le osservazioni espresse nel 2012: “Si deve rimarcare come la presente relazione, che giunge a cinque anni di distanza da quella approvata su analogo tema nella XVI legislatura, abbia dovuto registrare una serie di problemi in buona parte sovrapponibili a quelli allora evidenziati. “Appare come un punto critico la gestione dello strumento della conferenza di servizi, uno strumento che evidentemente non ha raggiunto i suoi scopi nel

campo delle bonifiche. Se la conferenza di servizi è, nel nostro ordinamento, una modalità di semplificazione del procedimento amministrativo e uno strumento di coordinamento e contestuale valutazione di una pluralità degli interessi pubblici e privati coinvolti dall'azione amministrativa, il fatto che per ogni situazione si siano svolte e si svolgano decine e decine di conferenze di servizi contraddice la finalità dell'istituto". E conclude che "si rende necessario un ruolo attivo della parte pubblica nel perseguire una logica non meramente procedurale ma una logica «di risultato», dimostrando la capacità di coniugare, nell'interlocuzione con i soggetti privati, elevate competenze tecniche e giuridiche e capacità di visione strategica condivisa: sulla base di una compiuta, e stabile conoscenza delle informazioni sullo stato dei siti, condivisa con i soggetti presenti nei siti, gli interlocutori pubblici e i cittadini. Il quadro generale non sembra essere migliorato nemmeno nel 2019.

Che cosa non funziona? Chi decide nella procedura se e quanto è inquinato il sito? Se e quanto deve essere bonificato o messo in sicurezza il sito? Lo Stato? No.

Le Commissioni d'inchiesta hanno portato alla luce non solo lo sfascio del sistema, ma hanno lasciato anche trapelare che il sistema stesso potrebbe essere criminogeno perché crea le condizioni di vischiosità e opacità in cui possono trovare terreno fertile le male piante delle corruzioni, degli abusi e dei traffici d'influenze. Nessuno, però, ha battuto ciglio. L'eco mediatica di questi atti d'accusa è stato nullo. La terra d'Italia, ma anche le acque e l'aria sono inquinate e la diffusione dell'inquinamento è sconvolgente, visto che i soli SIN occupano l'0.5% dell'intero territorio. È un'emergenza o una catastrofe, o solo.....un grande disastro di cui nessuno, però, pare che possa essere chiamato a rispondere. Il sistema è stato pensato con una ingenuità che forse cela qualcosa d'altro. Chi decide se e quanto è potenzialmente inquinato il sito, cioè se aria acqua e terra contengono inquinanti oltre le CSC? Lo decide chi ha la competenza *ex lege* del piano della caratterizzazione dei terreni delle acque e dell'aria. Chi è costui? L'inquinatore stesso. Chi decide se e come è necessaria una bonifica o una messa in sicurezza? Lo decide chi ha la competenza *ex lege* dell'analisi di rischio, da cui debbono venir fuori le CSR e quindi se e quali obiettivi abbia la bonifica e la messa in sicurezza. Chi è costui? L'inquinatore. Sì, è così. Il sistema grava l'inquinatore dell'onere di stabilire se, che cosa e come bonificare o mettere in sicurezza. È un onere? È un obbligo? È invece un privilegio? I rappresentanti del Ministero dell'Ambiente per i SIN, delle Regioni, Province e Comuni – nonché Arpa e ASL – per i Siti Regionali, debbono vigilare e controllare che l'inquinatore faccia la sua parte come deve. Chi ha davvero il potere nelle Conferenze dei Servizi? Dipende. Da che dipende? C'è davvero da meravigliarsi se i pochi procedimenti amministrativi conclusi sono procedimenti che, all'esito della caratterizzazione e dell'analisi di rischio, sono risultati non inquinati? Chi mette la mano sul fuoco sul fatto che i procedimenti conclusi con l'approvazione di un progetto di bonifica o di messa in sicurezza abbiano funzionato come si deve? Non si deve far di tuttata l'erba un fascio. Qualcuno di certo ha fatto il proprio dovere. Quanti invece no?

C'è da meravigliarsi se il diritto penale dell'ambiente funziona così male, a corrente alternata, nel caos e nella imprevedibilità, se l'intero sistema giuridico dell'ambiente è esso stesso caos e totale arbitrio?

Mentre il ferito, cioè l'ambiente, giace a terra e nessuno lo soccorre né lo porta in ospedale perché sia curato, il sistema finge di preoccuparsi almeno di perseguire il feritore e così gli manda la Polizia e l'apparato della giustizia penale si muove. Si muove? Non pare davvero. Su 41 SIN e quasi 30.000 SIG, tutti siti che dovrebbero essere pesantemente inquinati, quanti sono i processi penali che si sono celebrati per fatti che, per forza di cose, ben potevano o dovevano essere tutti o molti di loro disastri ambientali? Quante condanne? Quanti detenuti in carcere? L'abbiamo già detto: in carcere non c'è alcun inquinatore, ma ci sono più di 3000 poveracci che sono colpevoli di qualche danneggiamento di cose terreni e animali. Sono poveracci perché, come è noto, o dovrebbe essere noto, circa 4 detenuti su 5 non ha concluso la scuola dell'obbligo e quindi, si presume, appartengono agli strati più bassi della società. L'inquinatore certo sta nei piani alti della società. E da lassù vede tutto e spesso può molto e fa quel che può e vuole. Il nuovo diritto penale ambientale farà giustizia? No. I disastri veri, quelli imponenti, la devastazione del nostro ambiente vitale, sono già accaduti quando il diritto penale non c'era, e quando poi il diritto penale è apparso, ha continuato come prima, non ha fatto nulla o quasi. Il nuovo diritto penale farà quel che gli sarà possibile fare e comunque si occuperà di fatti molto meno gravi, per i quali, forse, *il diritto penale nemmeno sarebbe stato necessario*.

La crisi del diritto penale dell'ambiente, il disastro del disastro, è una spia della crisi del diritto penale della società contemporanea.

Il diritto penale non è quel che la gente crede che sia, e i giuristi ancora fanno credere, e cioè un insieme di leggi giuste e buone, immutabili scritte una volta per tutte nel Codice Penale, che il Giudice applica maneggiando una tecnica oggettiva, custodita dagli scienziati del diritto, e capace di produrre esiti condivisi. Il diritto penale è cosa diversa dalla legge ed esso cambia incessantemente seguendo percorsi non sempre trasparenti che bene o male tendono a ricalcare i rapporti di potere che prevalgono nella società. O gli interessi della casta che del diritto penale custodisce il monopolio. Che alla fine sono la stessa cosa. Un diritto penale profondamente incerto e imprevedibile qual è quello che qui abbiamo solo tratteggiato, è anch'esso criminogeno. Dove non c'è il diritto, cioè il diritto e il rovescio possono essere la stessa cosa, e la posta in gioco – il costo di una bonifica e di una messa in sicurezza o dei danni ambientali risarcibili può essere stimato in centinaia di milioni se non più – può essere fatale che si creino le condizioni per una negoziazione non trasparente del processo, in cui chi può di più fa tutto quel che può per condizionarne l'esito. Corruzioni, traffici d'influenze penalmente rilevanti o penalmente irrilevanti – tanto nessuno sa dire dove stia il confine... – possono nascere ovunque e le cronache giudiziarie lo stanno svelando. In un apparato burocratico quale è diventato il potere giudiziario, dove sempre più conta solo la volontà di potenza sociale e qualche riconoscimento di carriera in più, dove il Giudice non crede più d'incarnare la Giustizia perché lui (o lei) per primi non credono che esista la Giustizia, tutto diventa possibile. Tutto è nulla e tutti siamo stati inghiottiti nel nulla che è diventato il diritto penale e quando il diritto penale è così malato vuol dire che l'intera società è infetta. È cambiato davvero qualcosa, allora, rispetto al passato quando i disastri ambientali erano invisibili al diritto penale? Forse sì e in peggio.

[I documenti – 1](#)

[I documenti – 2](#)