

*Revista*  
**SISTEMA PENAL CRÍTICO**

**APOROFOBIA Y DERECHO PENAL MEDIOAMBIENTAL :  
LA PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS DE LOS CRIMENES  
MEDIOAMBIENTALES EN ITALIA. ENTRE RESPONSABILIDAD  
DEL ESTADO Y RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL Y DE PERSONAS JURIDICAS<sup>1</sup>**

**APOROFOBIA E DIRITTO PENALE AMBIENTALE: LA PROTEZIONE DELLA  
VITTIMA DEI REATI AMBIENTALI IN ITALIA. TRA RESPONSABILITÀ DELLO  
STATO E RESPONSABILITÀ INDIVIDUALE E DEGLI ENTI COLLETTIVI**

**Grazia Maria Vagliasindi**

*Professore Associato  
Università di Catania*

---

<sup>1</sup> Articolo sviluppato nell'ambito del progetto R+S+I «Hacia un modelo de justicia social: alternativas político-criminales » (Ministero della Scienza, dell'Innovazione e dell'Università del Governo spagnolo, ref. RTI2018-095155-A-C22, appartenenti al progetto coordinato «Aporofobia y Derecho penal», ref. RTI2018-095155-B-C21)



## **RESUMEN:**

La criminalidad medioambiental, que en sus manifestaciones más significativas aparecen como un ejemplo típico de “delitos de cuello blanco”, muchas veces determina sus efectos negativos (por ejemplo en términos de pérdida de ingresos y/o deterioro de las condiciones de salud) especialmente en sujetos débiles, económicamente y socialmente desfavorecidos. Estos aspectos destacan especialmente en el marco del reciente enfoque de análisis del sistema penal centrado en la “aporofobia”. En el presente trabajo, esta lectura del sistema penal en llave de aporofobia se realiza bajo el perfil particular de una evaluación del marco normativo italiano en la perspectiva de la protección de las víctimas de los crímenes medioambientales. Esta valoración se realiza en el doble, pero correlacionado, nivel de la responsabilidad del Estado y de la responsabilidad de las personas físicas y jurídicas.

## **SINTESI:**

*La criminalità ambientale, che nelle sue manifestazioni più significative si presenta come tipico esempio di white collars crime, spesso determina i suoi effetti negativi (ad esempio in termini di perdita di possibilità di reddito e/o di deterioramento delle condizioni di salute) soprattutto su soggetti deboli che risultano essere economicamente e socialmente svantaggiati. Si tratta di aspetti che vengono particolarmente messi in luce da quel recente criterio di analisi del sistema penale che fa leva sull’“aporofobia”. Nel presente lavoro, tale lettura in chiave di aporofobia viene condotta sotto il particolare profilo di una valutazione del quadro normativo italiano nella prospettiva della tutela delle vittime dei reati ambientali. Tale valutazione è effettuata sul duplice, ma correlato, piano della responsabilità dello Stato e della responsabilità degli individui e delle persone giuridiche.*

## **PALABRAS CLAVE:**

Criminalidad medioambiental; víctimas; aporofobia; Ilva; CEDU, ecodelitos.

## **PAROLE CHIAVE:**

*Criminalità ambientale; vittime; aporofobia; Ilva; CEDU; ecodelitti.*

## **SOMMARIO:**

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE. 2. IL QUADRO NORMATIVO ITALIANO. 3. LA RESPONSABILITÀ DELLO STATO: LE DECISIONI DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL’UOMO NEL CASO ILVA. 3.1. Il caso Smaltini c. Italia. 3.2. Il caso Cordella e altri c. Italia e Lina Ambrogio Melle e altri c. Italia. 3.2.1. Le indicazioni promananti dalle statuizioni in materia di ricevibilità dei ricorsi. 3.2.2. Le indicazioni promananti dalle statuizioni sul merito dei ricorsi. 3.2.3. Il risarcimento del danno. 3.2.4. Questioni relative all’esecuzione della sentenza. 3.3. Il caso Ardimento e altri c. Italia. 4. LA RESPONSABILITÀ INDIVIDUALE E DELLE PERSONE GIURIDICHE: GLI INTERVENTI DEL LEGISLATORE NAZIONALE. 5. RILIEVI CONCLUSIVI E PROSPETTIVE DE LEGE FERENDA. 6. BIBLIOGRAFIA.

## 1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE.

Nel corso degli ultimi anni, la cosiddetta criminologia verde (*green criminology*)<sup>1</sup> ha messo crescentemente in luce il grave impatto negativo che i reati ambientali producono sulle vittime, sottolineando in particolare come la criminalità ambientale, che nelle sue manifestazioni più significative si presenta come tipico esempio di *white collars crime*, spesso determina i suoi effetti negativi (ad esempio in termini di perdita di possibilità di reddito e/o di deterioramento delle condizioni di salute) soprattutto su soggetti deboli che risultano essere economicamente e socialmente svantaggiati. Si pensi, per tutti, all'esempio delle malattie derivanti dall'inquinamento provocato da impianti produttivi industriali che sovente sono collocati nelle periferie delle città (comunemente zone abitate da fasce meno abbienti della popolazione, non di rado lavoratori degli stessi complessi industriali) e i cui effetti si riverberano principalmente su coloro che ivi risiedono.

In proposito, occorre ricordare che, in un contesto penalistico, il concetto di vittima, sotto un profilo criminologico, e in particolare vittimologico, si basa sui pregiudizi che, direttamente o indirettamente, il fatto penalmente rilevante arreca ad uno o più soggetti. È interessante osservare come, secondo alcuni autori, le vittime del reato siano per definizione da ricondurre alla categoria dei soggetti deboli o svantaggiati, e ciò in quanto il fatto penalmente illecito determina nei confronti di tali soggetti un senso di perdita e di offesa della propria dignità, che può leggersi in chiave di una minorità che si risolve in diseguaglianza, e un pregiudizio di natura patrimoniale o economica, che si traduce nel riconoscimento di una serie di diritti (come quello al risarcimento) volti a riequilibrare la suddetta diseguaglianza<sup>2</sup>.

Si tratta di aspetti che vengono particolarmente messi in luce da quel recente criterio di analisi del sistema penale che fa leva sull'«aporofobia»<sup>3</sup>, intesa come «rifiuto, avversione, paura e disprezzo verso i poveri, verso gli indifesi che non possono restituire nulla in cambio alla società»<sup>4</sup>. Il problema può declinarsi anche in termini di esclusione sociale, intesa come situazione in cui risulta inficiato l'accesso a diritti e beni che sono necessari per il libero sviluppo della personalità (si pensi ad esempio alla proprietà, al lavoro o alla sanità) e che, al contempo, rinviene le sue cause, tra l'altro, in fattori lavorativi, economici e sociali<sup>5</sup>.

Evidente, dunque, come la criminalità ambientale si presti sotto diversi profili ad una lettura in termini di rapporto tra diritto penale e aporofobia<sup>6</sup>.

Nel presente lavoro, tale lettura viene condotta sotto il particolare profilo di una valutazione del quadro normativo italiano nella prospettiva della tutela delle vittime dei reati ambientali.

In questa prospettiva, assai significativa appare la vicenda relativa alle emissioni nocive prodotte dallo stabilimento siderurgico Ilva di Taranto.

Numerosi studi scientifici ed epidemiologici, elaborati tra la fine degli anni '90 del secolo scorso e il 2017, hanno evidenziato l'esistenza di rischi per la vita e la salute umana in conseguenza dell'inquinamento prodotto dallo stabilimento, con l'aumento dell'incidenza, tra l'altro, di morbidità e mortalità per patologie tumorali, cardiovascolari, respiratorie e digestive nei lavoratori dello stabilimento e negli abitanti di Taranto e dei comuni

<sup>1</sup> Cfr., ad esempio, ELLIOT, Lorraine, SCHAEDELA, William H. (a cura di). *Handbook of Transnational Environmental crime*. Cheltenham UK, Northampton USA: Edward Elgar, 2016; SAIPENS, Toine, WHITE, Rob, HUISMAN, Wim (a cura di). *Environmental Crime in Transnational Context*. London: Routledge, 2016; WHITE, Rob, 2011. *Transnational Environmental Crime. Toward an eco-global criminology*. London: Routledge; MARTINEZ-ALIER, Joan, 2002. *The Environmentalism of the poor: a study of ecological conflicts and valuation*. Cheltenham UK, Northampton USA: Edward Elgar; ANDREAS, Peter. "Transnational Crime and Economic Globalization". In: Mats Berdal and Mónica Serrano (a cura di). *Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual?*. Boulder: Lynne Rienner, 2002, p. 37-52.

<sup>2</sup> Cfr. MAGLIARO, Letizio. "La vittima del reato nel processo penale". In: *Questione Giustizia*, ottobre 2019 (speciale), p. 106-126.

<sup>3</sup> Cfr., ad esempio, BENITO SÁNCHEZ, Carmen Demelsa, PEREZ CEPEDA, Ana (a cura di). *Propuestas al legislador y a los operadores de la justicia para el diseño y la aplicación del Derecho penal en clave anti-aporófoa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022; TERRADILLOS BASOCO, Juan, 2020. *Aporofobia y plutofilia. La deriva jánica de la política criminal contemporánea*. Barcelona: Ed. J.M Bosch; VIDAURRI ARÉCHIGA, Manuel. "El Derecho penal frente a la aporofobia". In: *CRIMINALIA. Academia Mexicana de Ciencias Penales*, dicembre 2020 (commemorativa), p. 301-316.

<sup>4</sup> Così CORTINA, Adela, 2017. *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*. Barcelona: Paidós, p. 14.

<sup>5</sup> Sul tema, cfr. SERRANO TÁRRAGA, María Dolores. "Exclusión Social y Criminalidad". In: *Revista de Derecho UNED*, n. 14, 2014, p. 587-617.

<sup>6</sup> Per una lettura dei reati ambientali nell'ottica dell'aporofobia, si veda RUIZ ARIAS, Miriam. "La víctima del delito ambiental: estudio desde la aporofobia". In: *Justicia*, 20/02/2022 [data di consultazione: 15/10/2022]. Disponibile all'indirizzo: <https://revistas.unisimon.edu.co/index.php/justicia/article/view/4891/5451#toc>.

limitrofi. Giova, inoltre, segnalare l'elevatissimo numero di soggetti, tra lavoratori diretti e dell'indotto, il cui reddito era collegato alle attività produttive del colosso siderurgico, nonché la circostanza che la produzione siderurgica (di cui le attività dello stabilimento Ilva di Taranto costituiscono una componente assai rilevante) ha rappresentato per l'Italia circa il 3% dell'intero prodotto interno lordo (PIL): evidente dunque la dicotomia, sia a livello individuale sia a livello collettivo, tra tutela dell'ambiente e della salute, da una parte, e tutela del lavoro e della produzione (per lo Stato, anche dell'interesse nazionale), dall'altra.

La magistratura di Taranto, nell'ambito di un procedimento penale per reati contro l'incolumità pubblica (cosiddetto "disastro innominato", declinato come "disastro ambientale" ex art. 434 del codice penale (v. *infra*, par. 2 e par. 4), omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro, avvelenamento di acque o di sostanze alimentari, oltre ad alcuni reati contravvenzionali)<sup>7</sup>, a partire dal 2012 aveva adottato una serie di provvedimenti di sequestro preventivo volti a far cessare le emissioni inquinanti dello stabilimento. Lo Stato italiano, tuttavia, con il rinnovo del provvedimento autorizzatorio (autorizzazione integrata ambientale, AIA) e una serie di decreti cosiddetti "salva-Ilva", ha autorizzato la prosecuzione dell'attività industriale nonostante i provvedimenti dell'autorità giudiziaria; negli anni successivi, ha poi approvato un piano di risanamento ambientale (il cui termine di attuazione è stato però via via prorogato, con una scadenza ad oggi prevista per agosto 2023). Infine, nel 2015, lo Stato italiano ha introdotto il cosiddetto "scudo penale", cioè un'immunità rispetto alla responsabilità penale e amministrativa per l'amministratore straordinario dell'Ilva e per il successivo acquirente della società (Arcelor-Mittal), nonché per i rispettivi delegati, in relazione alle condotte finalizzate all'attuazione del suddetto piano ambientale<sup>8</sup>; successivamente, lo "scudo penale" è stato limitato nel suo campo di azione ed è stato previsto un termine finale per la sua efficacia<sup>9</sup>.

Tale vicenda, paradigmatica della difficoltà di rinvenire un soddisfacente equilibrio dei rapporti tra tutela del lavoro e delle attività produttive, da una parte, e tutela dell'ambiente e della salute, dall'altra<sup>10</sup>, mostra come la questione della tutela delle vittime dei reati ambientali coinvolga piani diversi, ancorché intimamente correlati, e segnatamente quello della responsabilità dello Stato e quello della responsabilità individuale e delle persone giuridiche. All'esame di tali questioni è dedicato il presente lavoro.

---

<sup>7</sup> Giova segnalare che, all'esito del relativo processo (cosiddetto processo "ambiente svenduto") - che ha visto coinvolte 44 persone fisiche e tre società e comprende tra i capi d'accusa l'associazione per delinquere finalizzata al disastro innominato, avvelenamento di sostanze alimentari e omissione dolosa di cautele sui luoghi di lavoro, oltre che delitti contro la pubblica amministrazione contestati agli amministratori pubblici dell'epoca - il 31 maggio 2021 la Corte d'Assise di Taranto ha condannato l'ex proprietario e l'ex amministratore dell'acciaiera rispettivamente a 22 e 20 anni di reclusione; l'ex responsabile della relazioni esterne del gruppo a 21 anni e sei mesi; l'ex direttore dello stabilimento di Taranto a 21 anni; l'ex Presidente della Regione Puglia a 3 anni e mezzo; l'ex presidente della Provincia e l'ex assessore provinciale all'ambiente a 3 anni. Al momento in cui si scrive, le motivazioni della sentenza non sono state ancora depositate.

<sup>8</sup> Art. 2, comma 6, decreto legge n. 1/2015: «le condotte poste in essere in attuazione del Piano di cui al periodo precedente non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario e dei soggetti da questo funzionalmente delegati, in quanto costituiscono adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro.». Successivamente, con il decreto legge n. 98/2016, è stata disposta l'estensione dello scudo penale all'affittuario o acquirente, e ai relativi delegati. Sul cosiddetto scudo penale e sulla questione dell'esatta qualificazione giuridica delle relative previsioni - alle quali nel presente lavoro per mere esigenze di sintesi si fa riferimento come immunità - cfr. GRECO, Chiara. "Lo "scudo penale" dell'Ilva tra qualificazione giuridica e diritti fondamentali". In: *La Legislazione penale* [data di consultazione: 15/10/2022] 08/05/2020, p. 1-31. Disponibile all'indirizzo: <https://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2020/05/Greco-approfondimenti.pdf>; ZIRULIA, Stefano. "La (perenne) crisi dell'Ilva e il c.d. scudo penale: tra reati ambientali e sicurezza sul lavoro". In: *Sistema penale* (18 novembre 2019).

<sup>9</sup> Con l'art. 46 del decreto legge n. 34/2019, limitandolo alla sola materia ambientale, e non più a quelle concernenti la tutela della salute, dell'incolumità pubblica e della sicurezza sul lavoro, e prevedendo come termine finale della sua efficacia il 6 settembre 2019.

<sup>10</sup> Sulla questione si è pronunciata la Corte Costituzionale - sentenza 09/05/2013, n. 85 - che ha affermato che il legislatore, con il primo decreto cosiddetto "salva-Ilva" (decreto legge n. 207/2012, convertito in legge n. 231/2012), aveva effettuato un ragionevole bilanciamento tra i confliggenti diritti di rango costituzionale alla salute ed all'ambiente salubre, da un lato, ed al lavoro ed ai livelli occupazionali, dall'altro lato. Giova, peraltro, ricordare che la Corte costituzionale si è pronunciata in relazione al caso Ilva anche in altre due decisioni: la sentenza 13/07/2017, n. 182 (infondatezza della questione) e la sentenza 23/03/2018, n. 58; con quest'ultima decisione, la Corte ha ritenuto illegittimo, in quanto irragionevole, in relazione all'art. 32 della Costituzione, il bilanciamento di interessi effettuato dal legislatore attraverso alcune disposizioni in base alle quali era stata autorizzata la prosecuzione dell'attività nonostante il sequestro disposto in procedimenti penali per reati in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

## 2. IL QUADRO NORMATIVO ITALIANO.

Nell'affrontare tale tema, non può che muoversi dalla constatazione del ruolo nel complesso assai limitato che il diritto penale italiano ha tradizionalmente riconosciuto alle vittime e, al contempo, dall'individuazione di alcuni aspetti del sistema normativo, in parte dovuti alle stesse caratteristiche della materia ambientale, che hanno rappresentato un ostacolo alla tutela delle vittime dei reati ambientali.

In generale, va preliminarmente precisato che il termine "vittima" è estraneo all'originario linguaggio del codice penale e del codice di procedura penale, che utilizzano le espressioni "persona offesa dal reato" (nella dogmatica penalistica, il "soggetto passivo" del reato) e "danneggiato dal reato" per riferirsi a coloro che, a vario titolo (v. *infra*), subiscono gli effetti del fatto penalmente illecito. Solo successivamente il termine "vittima" ha fatto ingresso in tali testi normativi; si pensi, con riferimento al codice di procedura penale, all'art. 498, comma 4-*ter*, relativo all'«esame del minore vittima di reato ovvero del maggiorenne infermo di mente vittima del reato»<sup>11</sup>, e, con riferimento al codice penale, all'art. 131-*bis*, comma 2, che dà rilievo alle «condizioni di minorata difesa della vittima»<sup>12</sup>. Giova aggiungere che alle condizioni di vulnerabilità o di particolare vulnerabilità della persona offesa si è dato esplicito rilievo con varie disposizioni sostanziali e processuali, per lo più introdotte o modificate in attuazione di strumenti normativi sovranazionali<sup>13</sup>. Con il recentissimo d.lgs. n. 150/2022, infine, la vittima diviene centrale nella disciplina organica della giustizia riparativa, dallo stesso d.lgs. n. 150/2022 introdotta<sup>14</sup>. All'interno di tale disciplina organica, spicca la previsione di una definizione di vittima del reato, sia pure ai soli fini del suddetto d.lgs., definizione prima assente nel sistema normativo italiano: l'art. 42, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 150/2022, infatti, stabilisce che per «vittima del reato» si intende «la persona fisica che ha subito direttamente dal reato qualunque danno patrimoniale o non patrimoniale, nonché il familiare della persona fisica la cui morte è stata causata dal reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona».

Tanto precisato, occorre osservare che i reati ambientali sono considerati come reati "a soggetto passivo indeterminato", cioè reati nei quali l'interesse offeso appartiene a una cerchia indeterminata di persone<sup>15</sup>.

In questa prospettiva, sono le stesse caratteristiche dell'ambiente, come bene giuridico direttamente o indirettamente protetto dal diritto penale, a venire in rilievo. L'ambiente, infatti, è un diritto individuale che assume rilevanza pubblica ed in quanto tale è tutelato dallo Stato, risultando un bene indivisibile, fruibile da parte dell'intera collettività e a titolarità superindividuale. L'ambiente, allora, non è un interesse di pertinenza solo di una categoria di soggetti determinati, ma un "interesse diffuso" che, in quanto tale, si riferisce all'intera collettività<sup>16</sup>. I reati ambientali, quindi, offendono un interesse di pertinenza di una pluralità indeterminata di soggetti: se si vuole, si tratta di reati con "vittime collettive", costituite da un numero indeterminato di soggetti.

<sup>11</sup> Tale comma è stato aggiunto dall'art. 13, legge n. 269/1998, poi modificato dapprima dall'art. 15, comma 10, legge n. 228/2003, e poi dall'art. 9, decreto legge 23 n. 11/2009 e dall'art. 2, decreto legge n. 93/2013.

<sup>12</sup> L'art. 131-*bis* è stato inserito nel codice penale dall'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 28/2015, recante «Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67», e successivamente più volte modificato.

<sup>13</sup> Si pensi al d.lgs. n. 24/2014, di attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime, che sostituisce la decisione quadro 2002/629/GAI. L'art. 1, d.lgs. n. 24/2014, stabilisce che, nell'attuazione dello stesso decreto, «si tiene conto, sulla base di una valutazione individuale della vittima, della specifica situazione delle persone vulnerabili quali i minori, i minori non accompagnati, gli anziani, i disabili, le donne, in particolare se in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone con disturbi psichici, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere». Si pensi, ancora, al d.lgs. n. 212/2015, di attuazione della direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. Può essere utile rammentare che, secondo l'art. 2, par. 1, lett. a), della direttiva 2012/29/UE, ai fini della direttiva per «vittima» si intende «i) una persona fisica che ha subito un danno, anche fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche che sono stati causati direttamente da un reato; ii) un familiare di una persona la cui morte è stata causata direttamente da un reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona».

<sup>14</sup> Il d.lgs. n. 150/2022 prevede anche l'utilizzo del termine "vittima" nell'art. 62, n. 6, c.p., ove, tra le circostanze attenuanti comuni, viene inserito «l'aver partecipato a un programma di giustizia riparativa con la vittima del reato, concluso con un esito riparativo».

<sup>15</sup> Cfr., in generale, FIANDACA, Giovanni; MUSCO, Enzo, 2019. *Diritto penale Parte Generale*. Bologna: Zanichelli, p. 190. Giova aggiungere che taluni reati ambientali, e precisamente quei reati ambientali di pericolo astratto che incriminano comportamenti che costituiscono soltanto il presupposto di una concreta aggressione al bene giuridico, potrebbero rilevare quali reati "senza soggetto passivo" o "senza vittima", cioè reati rispetto ai quali risulta complesso individuare l'offesa ad un bene giuridico afferrabile.

<sup>16</sup> Per queste considerazioni, cfr. VERRI, Paolo, 2007. "Le ecomafie: crimini senza vittime?". *Diritto all'ambiente*, 15 giugno [data di consultazione: 15/10/2022], p. 1-18, p. 8. Disponibile all'indirizzo: [http://dirittoambiente.net/file/var\\_i\\_articoli\\_132.pdf](http://dirittoambiente.net/file/var_i_articoli_132.pdf).

Di conseguenza, da un punto di vista giuridico-penale il singolo individuo tecnicamente non è “soggetto passivo” del reato ambientale, o “persona offesa dal reato”, cioè titolare del bene protetto dalla fattispecie incriminatrice<sup>17</sup>.

Sotto il profilo processuale, peraltro, occorre sottolineare che, in generale, l’art. 91 del codice di procedura penale (c.p.p.), con riferimento agli enti e delle associazioni rappresentativi di interessi lesi dal reato, comprensivi quindi anche di enti e associazioni rappresentativi di interessi lesi dai reati ambientali, stabilisce che «Gli enti e le associazioni senza scopo di lucro ai quali, anteriormente alla commissione del fatto per cui si procede, sono state riconosciute, in forza di legge, finalità di tutela degli interessi lesi dal reato, possono esercitare, in ogni stato e grado del procedimento, i diritti e le facoltà attribuiti alla persona offesa dal reato», e ciò senza la necessità di dimostrare di aver subito un danno diretto. Va comunque precisato che l’art. 92 c.p.p., in generale, subordina l’esercizio dei diritti e delle facoltà spettanti agli enti e alle associazioni rappresentativi di interessi lesi dal reato al consenso della persona offesa, condizione, questa, che per le suesposte considerazioni circa la titolarità collettiva del bene ambiente sarebbe sostanzialmente impossibile da soddisfare. Vero è che, secondo un orientamento, la legge n. 349/1986 avrebbe offerto un generale e preventivo consenso alle associazioni ambientaliste riconosciute dallo Stato ad intervenire nel processo, con la conseguenza che il consenso della persona offesa, richiesto dall’art. 92 c.p.p., non sarebbe necessario in quanto presunto di diritto<sup>18</sup>; tuttavia, secondo un diverso orientamento, la disposizione di cui alla legge n. 349/1986, in quanto introdotta in epoca anteriore alla entrata in vigore del c.p.p. del 1989, deve essere armonizzata sistematicamente con gli attuali istituti processuali alla luce dell’art. 212 delle norme di coordinamento, secondo cui quando una legge, in epoca antecedente al 24 ottobre 1989, permette l’intervento nel processo anche al di fuori della costituzione di parte civile, è consentito solo l’intervento nei limiti ed alle condizioni di cui agli artt. 91 ss. c.p.p.<sup>19</sup>. Appare evidente come quest’ultima interpretazione di fatto nullifichi la possibilità di intervento nel processo penale ex art. 91 c.p.p. delle formazioni sociali portatrici di interessi superindividuali ambientali.

Va, poi, ricordato che la persona offesa dal reato non coincide necessariamente con la figura del “danneggiato dal reato”, cioè colui che subisce un danno patrimoniale o non patrimoniale risarcibile e che per tale ragione è legittimato a costituirsi parte civile nel processo penale<sup>20</sup>. Secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione, la legittimazione a costituirsi parte civile nei processi per reati ambientali<sup>21</sup> spetta, in via esclusiva, allo Stato per il risarcimento del danno ambientale di natura pubblica, inteso come lesione dell’interesse pubblico alla integrità e salubrità dell’ambiente, mentre tutti gli altri soggetti, singoli o associati, comprese le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali, possono esercitare l’azione civile in sede penale ai sensi dell’art. 2043 del codice civile (c.c.)<sup>22</sup> solo per ottenere il risarcimento di un danno patrimoniale e non patrimoniale<sup>23</sup>, ulteriore e concreto, conseguente alla lesione di altri loro diritti particolari diversi dall’interesse pubblico alla tutela dell’ambiente, pur se derivante dalla stessa condotta lesiva<sup>24</sup>. Sulla questione, è utile rammentare che, in base all’art. 311, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, il Ministro dell’ambiente agisce, anche esercitando l’azione civile in sede penale, per il risarcimento del danno ambientale in forma specifica e, se necessario, per equivalente patrimoniale (oppure

---

<sup>17</sup> Per le nozioni di soggetto passivo e persona offesa dal reato utilizzate nel testo, cfr. FIANDACA, Giovanni; MUSCO, Enzo, 2019. *Diritto penale Parte Generale*. Bologna: Zanichelli, p. 189.

<sup>18</sup> In questo senso, si veda Cass. Pen., Sez. V, 05/03/1996, n. 2361.

<sup>19</sup> In questo senso, si veda Cass. Pen., Sez. III, 15/01/2007, n. 554.

<sup>20</sup> Per la definizione di danneggiato dal reato utilizzata nel testo, cfr. FIANDACA, Giovanni; MUSCO, Enzo, 2019. *Diritto penale Parte Generale*. Bologna: Zanichelli, p. 189.

<sup>21</sup> Aveni ad oggetto fatti compiuti successivamente al 29 aprile 2006, a seguito della abrogazione dell’art. 18, comma 3, legge n. 349/1986, derivante dall’entrata in vigore dell’art. 318, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 152/2006. Giova ricordare che la legge n. 349/1986, recante una speciale normativa in materia di danno ambientale, all’art. 18 introduceva una nozione del tutto ampia e generica di danno ambientale, stabilendo che «qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l’ambiente, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo, obbliga l’autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato.».

<sup>22</sup> Art. 2043 c.c., «Risarcimento per fatto illecito»: «Qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.» Si tratta del principio del *neminem laedere*, ossia del dovere generale di non arrecare danni ad altri; chiunque sostenga di aver subito un danno in violazione di questo principio può intentare un’azione per responsabilità.

<sup>23</sup> Art. 2059 c.c., «Danno non patrimoniale»: «Il danno non patrimoniale deve essere risarcito solo nei casi determinati dalla legge.» Giova, inoltre, ricordare che l’art. 2050 c.c. sancisce il principio generale della responsabilità per l’esercizio delle attività pericolose.

<sup>24</sup> Si veda, ad esempio, Cass. Pen., Sez. III, 09/07/2014, n. 24677.

procede ai sensi delle disposizioni di cui alla parte sesta dello stesso d.lgs. n. 152/2006); l'art. 313, comma 7, d.lgs. n. 152/2006, stabilisce che «Resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo di danno ambientale, nella loro salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi»<sup>25</sup>. Inoltre, l'art. 185 del codice penale (c.p.), rubricato «restituzioni

<sup>25</sup> Giova aggiungere che l'art. 309, d.lgs. n. 152/2006, «Richiesta di intervento statale», stabilisce che «1. Le regioni, le province autonome e gli enti locali, anche associati, nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantano un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte sesta del presente decreto possono presentare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, depositandole presso le Prefetture - Uffici territoriali del Governo, denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente a norma della parte sesta del presente decreto. 2. Le organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, sono riconosciute titolari dell'interesse di cui al comma 1. 3. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare valuta le richieste di intervento e le osservazioni ad esse allegate afferenti casi di danno o di minaccia di danno ambientale e informa senza dilazione i soggetti richiedenti dei provvedimenti assunti al riguardo. 4. In caso di minaccia imminente di danno, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nell'urgenza estrema, provvede sul danno denunciato anche prima d'aver risposto ai richiedenti ai sensi del comma 3.».

Inoltre, l'art. 310, d.lgs. n. 152/2006, «Ricorsi», stabilisce che «1. I soggetti di cui all'articolo 309, comma 1, sono legittimati ad agire, secondo i principi generali, per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni di cui alla parte sesta del presente decreto nonché avverso il silenzio inadempiuto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale. 2. Nell'ipotesi di cui al comma 1, il ricorso al giudice amministrativo può essere preceduto da una opposizione depositata presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare o inviata presso la sua sede o inviata presso la sua sede a mezzo di posta raccomandata con avviso di ricevimento entro trenta giorni dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza dell'atto. In caso di inerzia del Ministro, analoga opposizione può essere proposta entro il suddetto termine decorrente dalla scadenza del trentesimo giorno successivo all'effettuato deposito dell'opposizione presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. 3. Se sia stata presentata l'opposizione e non ancora il ricorso al giudice amministrativo, quest'ultimo è proponibile entro il termine di sessanta giorni decorrenti dal ricevimento della decisione di rigetto dell'opposizione oppure dal trentunesimo giorno successivo alla presentazione dell'opposizione se il Ministro non si sia pronunciato. 4. Resta ferma la facoltà dell'interessato di ricorrere in via straordinaria al Presidente della Repubblica nel termine di centoventi giorni dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza dell'atto o provvedimento che si ritenga illegittimo e lesivo.».

In relazione a tali disposizioni, e agli artt. 311 e 313, d.lgs. n. 152/2006, già richiamati nel testo, è utile mettere in evidenza che Cass. Civ., Sezioni Unite, ordinanza 23/04/2020 (Ud. 08/10/2019), n. 8092, ha affermato che «La pubblica amministrazione non ha un rapporto di supremazia nei confronti dei soggetti terzi rispetto all'attività soggetta alla sua autorizzazione e controllo e non può pertanto ledere né affievolire con i suoi provvedimenti diritti soggettivi fondamentali come il diritto alla salute o diritti reali come quello di proprietà, la cui tutela dalle immissioni è già bilanciata rispetto al diritto di utilizzazione delle proprietà confinanti sulla base del parametro della tollerabilità. Pertanto, è erroneo distinguere, ai fini del riparto di giurisdizione, l'ipotesi in cui la nocività o intollerabilità derivi da un comportamento materiale non conforme ai provvedimenti amministrativi, che rendono possibile l'esercizio dell'attività, dalla ipotesi in cui, al contrario, l'esercizio dell'attività sia in concreto conforme ai provvedimenti amministrativi che la legittimano e regolano. Nel primo caso il Giudice ordinario sarà tenuto a sanzionare, inibendola o riportandola alla conformità, l'attività rivelatasi nociva perché non conforme alla regolazione amministrativa, nel secondo caso dovrà disapplicare quest'ultima e imporre la cessazione o l'adeguamento dell'attività in modo da eliminare le conseguenze nocive o intollerabili in danno dei terzi. Ricordando che, l'art 310 del d.lgs. n. 152/2006 nel prevedere la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in materia di danno ambientale, si riferisce alla sola ipotesi in cui gli obblighi amministrativi adottati dal Ministero dell'Ambiente per la precauzione, la prevenzione e il ripristino ambientale sono contestati dai soggetti portatori di un interesse alla tutela ambientale indicato dal precedente art. 309.».

L'ordinanza, inoltre, ha precisato che «Va ricondotta alla giurisdizione ordinaria, la tutela inibitoria e quella risarcitoria del danno in forma specifica, assumendo un carattere prioritario e proprio rispetto all'azione generale risarcitoria ex art. 2043 del codice civile, e ciò sia con riferimento al diritto alla salute di rango costituzionale che a quello di proprietà per ciò che concerne la tutela accordata al titolare del diritto reale dall'articolo 844 c.c. Sicché, appartiene alla giurisdizione ordinaria sia la domanda del privato che si dolga delle concrete modalità di esercizio del ciclo produttivo, assumendone la pericolosità per la salute o altri diritti fondamentali della persona e sia la richiesta di adozione delle misure necessarie per eliminare i danni attuali e potenziali e le immissioni intollerabili (Cass. civ. S.U. n. 11142 dell'8.5.2017). In conclusione, rimane ferma la giurisdizione del giudice ordinario nel caso in cui l'azione sia promossa da soggetti a cui il fatto produttivo del danno ambientale abbia recato un danno personale alla salute o alla proprietà secondo quanto previsto dall'art. 313.7 del d.lgs. n.152/2006.».

L'ordinanza, infine, ha statuito che «Nel conflitto fra il diritto di una società all'esercizio dell'impresa autorizzata dalla pubblica amministrazione e quello delle persone alla salute e al rispetto del limite di tollerabilità delle immissioni nella loro proprietà non può che prevalere quest'ultimo. Pertanto, il diritto fondamentale alla salute, proclamato dall'art. 32 della Costituzione, opera nelle relazioni private e limita l'esercizio dei pubblici poteri nel senso che esso è sovrastante all'ammi-

e risarcimento del danno”, stabilisce al comma 2 che «Ogni reato, che abbia cagionato un danno patrimoniale o non patrimoniale, obbliga al risarcimento il colpevole e le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto di lui.».

In ipotesi, dunque, il cittadino che, in conseguenza di un reato ambientale, abbia subito un danno patrimoniale e non patrimoniale, ulteriore e concreto, conseguente alla lesione di suoi diritti diversi dall’interesse pubblico alla tutela dell’ambiente, potrebbe costituirsi parte civile nel processo penale<sup>26</sup>. Inoltre, in più occasioni la giurisprudenza ha affermato che gli enti pubblici territoriali sono legittimati a costituirsi parte civile ove deducano di avere subito, per effetto della condotta illecita, un danno diverso da quello ambientale, avente natura anche non patrimoniale e derivante dalla lesione di interessi locali specifici e differenziati<sup>27</sup>. Infine, le associazioni ambientaliste sono legittimate a costituirsi - *iure proprio* - come parte civile nei processi penali aventi ad oggetto l’accertamento di fatti-reato di natura ambientale; il diritto al risarcimento in capo alle associazioni non deriva, in tali casi, dal verificarsi del danno ambientale in sé, bensì dall’incidenza dei fatti-reato sul patrimonio dell’ente (che abbia, in ipotesi, affrontato esborsi finanziari per svolgere la propria attività istituzionale di tutela ambientale) e dal danno non patrimoniale derivante da reato ai sensi dell’art. 2059 c.c. e dell’art. 185, comma 2, c.p.<sup>28</sup>. Secondo un costante indirizzo giurisprudenziale, le associazioni ambientaliste sono legittimate a costituirsi parti civili, sia come titolari di un diritto della personalità connesso al perseguimento delle finalità statutarie sia come enti esponenziali del diritto alla tutela ambientale, anche per i reati commessi in occasione o con la finalità di violare normative dirette alla tutela dell’ambiente e del territorio, finalità che costituiscono la ragione sociale delle predette associazioni<sup>29</sup>. In altre parole, «in favore delle associazioni ambientaliste costituite parti civili nei procedimenti per reati ambientali è risarcibile il danno - necessariamente diverso da quello della lesione dell’ambiente come bene pubblico - che, può avere natura, oltre che patrimoniale, anche morale, derivante dal pregiudizio arrecato all’attività da esse concretamente svolta per la valorizzazione e la tutela del territorio sul quale incidono i beni oggetto del fatto lesivo»<sup>30</sup>.

Assai più controversa, invece, la questione della possibilità di costituirsi parte civile nel processo penale - per quel che qui rileva, per reati ambientali - a carico degli enti collettivi e delle persone giuridiche nel cui interesse o a cui vantaggio siano stati commessi i suddetti reati. Si tratta di un evidente *vulnus* in termini di protezione delle vittime, se si considera la già ricordata natura della criminalità ambientale quale criminalità di impresa e di profitto. Se è vero, infatti, che nella maggior parte delle legislazioni i reati ambientali sono previsti come reati comuni, che come tali chiunque può commettere, è altrettanto vero che le condotte illecite che provocano o possono provocare i più gravi danni all’ambiente o a una o più delle sue componenti (aria, acqua, suolo, fauna, flora) sono principalmente poste in essere nel contesto dello svolgimento di attività economiche e nell’interesse di soggetti economici.

Si tratta, peraltro, di un *vulnus* che si inserisce in un più ampio vuoto di tutela che ha caratterizzato la legislazione italiana: fino al 2011, infatti, i reati ambientali non erano ricompresi nel catalogo dei reati che, sussistendo determinati presupposti, possono far sorgere la responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche e degli enti collettivi *ex d.lgs. n. 231/2001*.

Ancor più in generale, e a monte, per molti anni il diritto penale ambientale è stato caratterizzato da una complessiva ineffettività anche rispetto alle persone fisiche. Ci si riferisce, in particolare, alla mancanza di fattispecie delittuose che punissero le più gravi ipotesi di illeciti ambientali, come il disastro ambientale. Tale situazione,

---

nistrazione la quale non ha alcun potere, neppure per motivi di interesse pubblico, non solo di affievolirlo, ma neanche di pregiudicarlo di fatto e indirettamente. Pertanto, nelle controversie che hanno per oggetto la tutela del diritto alla salute non vale il richiamo alla posizione di preminenza della funzione della pubblica amministrazione, la quale è priva di qualunque potere di affievolimento di un diritto soggettivo valutato come fondamentale e assoluto dall’ordinamento. Ne deriva, che la domanda di risarcimento del danno proposta dai privati nei confronti della pubblica amministrazione o dei suoi concessionari, per conseguire il risarcimento dei danni alla salute, è devoluta al giudice ordinario.».

Tale ordinanza è stata richiamata dal Governo italiano nelle sue comunicazioni al Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa relative all’esecuzione della sentenza *Cordella e altri c. Italia* (v. par. 3.2.4).

<sup>26</sup> Si veda di recente, nella giurisprudenza di merito, Tribunale di Lecce, Sez. II Penale, ordinanza 29/01/2021.

<sup>27</sup> Si veda, ad esempio, Cass. Pen., Sez. IV, 27/05/2014, n. 24619, in riferimento al riconoscimento al Comune e alla Regione del risarcimento per danno all’immagine; Cass. Pen., Sez. III, 17/01/2012, n. 19437, in riferimento al risarcimento per il degrado del territorio derivato dall’interramento di polveri di ferro.

<sup>28</sup> Così Cass. Pen., Sez. III, 09/07/2013, n. 29077.

<sup>29</sup> Si veda Cass. Pen., Sez. VI, 20/10/2016, n. 360649; Cass. Pen., Sez. V, 17/11/2010, n. 7015.

<sup>30</sup> Così, nella giurisprudenza di merito, Tribunale di Lecce, Sez. II Penale, ordinanza 29/01/2021.

che si è protratta sino al 2015 (quando sono stati introdotti nel codice penale i delitti, tra l'altro, di inquinamento ambientale, art. 452-*bis*, e disastro ambientale, art. 452-*quater*), ha portato ad un intervento in chiave di sup-  
plenza giudiziaria da parte della magistratura che, come nel caso Ilva (v. *supra*, par. 1) ha utilizzato fattispecie  
delittuose comuni, come quella del cosiddetto "disastro innominato" (art. 434<sup>31</sup> c.p. e, nella forma colposa, art.  
449 c.p.<sup>32</sup>), declinato quale "disastro ambientale".

Tale complessivo quadro denota una sostanziale marginalizzazione delle vittime dei reati ambientali. Un signi-  
ficativo cambio di passo, tuttavia, pare segnato sia dalle decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo  
(Corte EDU) relative al caso dello stabilimento siderurgico Ilva di Taranto sia da interventi normativi dello  
stesso legislatore italiano volti a superare la summenzionata inadeguatezza del sistema normativo italiano in  
tema di reati ambientali.

### **3. LA RESPONSABILITÀ DELLO STATO: LE DECISIONI DELLA CORTE EUROPEA DEI DI- RITTI DELL'UOMO NEL CASO ILVA.**

In diverse occasioni la Corte EDU si è pronunciata su ricorsi promossi da cittadini italiani in relazioni alle  
emissioni dello stabilimento Ilva di Taranto.

#### **3.1. IL CASO SMALTINI C. ITALIA.**

Già nel 2009, una cittadina di Taranto, poi deceduta nel 2012, aveva promosso un ricorso alla Corte EDU, la-  
mentando la violazione del "diritto alla vita" (art. 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, CEDU),  
sostenendo che vi fosse un nesso causale tra le emissioni inquinanti dello stabilimento Ilva di Taranto e l'in-  
sorgere della leucemia da cui era affetta<sup>33</sup>. In proposito, giova ricordare che, dopo la diagnosi, ricevuta nel 2006,  
la ricorrente aveva deciso di procedere nei confronti dei proprietari dell'Ilva, sostenendo anche che, in conse-  
guenza delle emissioni dell'acciaiera, il numero di decessi dovuto a patologie tumorali era aumentato signifi-  
cativamente nella regione di Taranto. Nel corso del procedimento penale, a fronte di una richiesta di  
archiviazione da parte del pubblico ministero basata sulla ritenuta insussistenza del nesso causale tra le emissioni  
e la patologia, il giudice per le indagini preliminari (GIP) presso il Tribunale di Taranto, rigettando tale richiesta,  
ordinò una consulenza medica ematologica per stabilire le cause della patologia della ricorrente e verificare la  
sussistenza di un eventuale nesso causale tra l'inquinamento e la patologia. Gli esperti, tuttavia, conclusero che  
non fosse stata riscontrata un'incidenza maggiore della leucemia, con riferimento al gruppo di età al quale la  
ricorrente apparteneva, nella zona di Taranto rispetto alle altre regioni italiane; di conseguenza, pur notando  
che le emissioni inquinanti provenienti dallo stabilimento non fossero prive di conseguenze per la salute, gli  
stessi esperti, sulla base dei dati scientifici disponibili, escludono l'esistenza di un nesso di causalità tra le emis-  
sioni e la patologia della ricorrente, con conseguente archiviazione del caso da parte del G.I.P. La Corte EDU,  
nella sentenza 16 aprile 2015, *Smaltini c. Italia*, ha dichiarato irricevibile, in quanto infondato, il ricorso in  
questione. A tale conclusione la Corte è giunta rilevando che, sulla base delle perizie esaminate dalle autorità  
giurisdizionali interne, non era stata accertata un'incidenza maggiore della leucemia nella regione di Taranto  
rispetto alle altre regioni italiane e che la ricorrente aveva beneficiato di un procedimento in contraddittorio  
nel corso del quale le indagini furono compiute su sua richiesta, sebbene senza successo, concludendo, di con-  
seguenza, che la ricorrente non avesse provato, alla luce delle conoscenze scientifiche disponibili all'epoca dei  
fatti di causa, e senza pregiudizio dei risultati degli studi scientifici futuri, che le autorità italiane fossero venute  
meno rispetto al loro obbligo di proteggere il suo diritto alla vita sotto il profilo procedurale dell'art. 2 CEDU.  
È di tutta evidenza come il fatto che la Corte EDU, nel caso *Smaltini c. Italia*, abbia posto l'accento sulle co-  
noscenze scientifiche disponibili all'epoca dei fatti di causa, senza pregiudizio dei risultati degli studi scientifici  
futuri, lasciasse impregiudicata la possibilità di decisioni di segno diverso rispetto a ricorsi basati su diversi e

<sup>31</sup> Art. 434 c.p., «Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi»: «1. Chiunque, fuori dei casi preveduti dagli articoli precedenti, commette un fatto diretto a cagionare il crollo di una costruzione o di una parte di essa ovvero un altro disastro è punito, se dal fatto deriva pericolo per la pubblica incolumità, con la reclusione da uno a cinque anni. 2. La pena è della reclusione da tre a dodici anni se il crollo o il disastro avviene.».

<sup>32</sup> Art. 449 c.p., «Delitti colposi di danno»: «1. Chiunque, al di fuori delle ipotesi previste nel secondo comma dell'articolo 423-*bis*, cagiona per colpa un incendio o un altro disastro preveduto dal capo primo di questo titolo, è punito con la reclusione da uno a cinque anni. 2. La pena è raddoppiata se si tratta di disastro ferroviario o di naufragio o di sommersione di una nave adibita a trasporto di persone o di caduta di un aeromobile adibito a trasporto di persone.».

<sup>33</sup> Corte EDU, 24/03/2015 - Ricorso n. 43961/09 - *Smaltini c. Italia*. Su tale sentenza, cfr. VOZZA, Donato. "Obblighi di tutela penale del diritto alla vita ed accertamento del nesso causale". In: *Dir. pen. cont. - Riv. Trim.*, n. 2/2016, p. 41-53.

più ampi dati scientifici; impregiudicata, inoltre, la possibilità di lamentare la violazione di diversi profili di violazione dell'art. 2, rispetto a quelli lamentati nel caso in commento, o di ulteriori disposizioni della CEDU.

### 3.2. IL CASO CORDELLA E ALTRI C. ITALIA E LINA AMBROGI MELLE E ALTRI C. ITALIA.

Ebbene, con la sentenza 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia e Lina Ambrogi Melle e altri c. Italia*<sup>34</sup> (nel prosieguo, *Cordella e altri c. Italia*), la Corte EDU, accogliendo il ricorso di 161 ricorrenti (abitanti nel comune di Taranto o che in passato vi avevano abitato), ha condannato l'Italia per la violazione del “diritto al rispetto della vita privata e familiare” (art. 8 CEDU), non avendo l'Italia adottato le misure idonee a proteggere l'ambiente dalle emissioni inquinanti dello stabilimento di Taranto e, conseguentemente, per non avere tutelato il benessere dei cittadini abitanti nelle zone limitrofe allo stabilimento; giova segnalare come la Corte abbia affrontato le doglianze sotto il solo profilo della violazione del diritto alla vita privata e non anche, come pure contestato dai ricorrenti, sotto quello della violazione del diritto alla vita (art. 2 CEDU), e ciò in quanto la Corte ha considerato l'art. 2 come parte integrante dell'art. 8<sup>35</sup>. La Corte EDU, inoltre, ha riconosciuto la violazione del “diritto a un ricorso effettivo” (art. 13 CEDU), per la mancanza di vie di ricorso interne volte a consentire ai suddetti soggetti di lamentare l'incompiuta attuazione del piano ambientale ed ottenere la bonifica delle aree contaminate.

#### 3.2.1. Le indicazioni promananti dalle statuizioni in materia di ricevibilità dei ricorsi.

Particolarmente interessanti, ai fini che qui ci occupano, appaiono le considerazioni, svolte dalla Corte in sede di valutazione delle eccezioni preliminari formulate dal Governo italiano, in ordine al riconoscimento della qualità di vittime in capo ai ricorrenti.

In proposito, il Governo italiano contestava la qualità di vittima dei ricorrenti, indicando che tale qualità può essere stabilita solo al termine di procedimenti interni relativi alle censure sollevate dinanzi alla Corte. Il Governo, inoltre, affermava che le doglianze dei ricorrenti avevano solo una natura generale e non si riferivano a situazioni specifiche, e che esse non fornivano alcun elemento di fatto idoneo a supportare la tesi di un danno che le persone interessate avrebbero effettivamente subito. I ricorsi, dunque, non sarebbero stati altro che un'*actio popularis* (cioè un contenzioso promosso nel solo interesse pubblico). Il Governo, altresì, affermava che la maggior parte dei ricorrenti viveva in comuni diversi da quello direttamente interessato dall'inquinamento ambientale, ovvero la città di Taranto.

A tali eccezioni, i ricorrenti rispondevano rilevando che tutti risiedevano o avevano risieduto nella città di Taranto o nei comuni limitrofi, e che l'inquinamento di questa città e di questi comuni dalle emissioni nocive della centrale Ilva era una certezza riconosciuta dalle autorità pubbliche. Inoltre, alcuni dei ricorrenti avevano prodotto certificati medici attestanti le malattie contratte dagli stessi ricorrenti o dai loro parenti<sup>36</sup>.

La Corte inizia la sua valutazione ribadendo che, come già affermato nei casi *Perez c. Francia* e *Di Sarno e altri c. Italia*<sup>37</sup>, il meccanismo di controllo della Convenzione non ammette l'*actio popularis* e che, come già affermato nel caso *Kyrtatos c. Grecia*<sup>38</sup>, né l'art. 8 né alcuna altra disposizione della CEDU garantiscono specificamente una protezione generale dell'ambiente in quanto tale.

D'altra parte, la Corte afferma che l'elemento cruciale che consente di stabilire se, nelle circostanze del caso, il danno all'ambiente determini la violazione di uno dei diritti garantiti dall'art. 8, comma 1, CEDU, è l'esistenza di un effetto negativo sulla sfera vita privata o familiare di una persona, e non semplicemente il degrado generale

<sup>34</sup> Corte EDU, 24/01/2019 - Ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15 - *Cordella e altri c. Italia e Lina Ambrogi Melle e altri c. Italia*. Su tale sentenza, cfr. ZIRULIA, Stefano. “Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva. Nota a C. eur. dir. uomo, sez. I, 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*”. In *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, n. 3/2019, p. 135-162.

<sup>35</sup> § 94 della sentenza: «*Maître de la qualification juridique des faits, la Cour constate que ces griefs se confondent. Elle juge approprié d'examiner les allégations des requérants uniquement sous l'angle de l'article 8 de la Convention (Radomilja et autres c. Croatie [GC], n os 37685/10 et 22768/12, 20 mars 2018)*».

<sup>36</sup> Pare utile osservare, che, in relazione alle questioni in tema di nesso di causalità affrontate nel caso *Smaltini c. Italia*, nel caso *Cordella e altri c. Italia* alcuni ricorrenti avevano in effetti prodotto certificati medici concernenti lo sviluppo di patologie compatibili con l'essere stati esposti alle emissioni dell'Ilva, ma la Corte EDU, nella sua sentenza, non ha esaminato la questione della causalità individuale, concentrando invece l'attenzione sul rischio diffuso di contrarre patologie.

<sup>37</sup> Corte EDU, 12/02/2004 – Ricorso n. 47287/99 - *Perez c. Francia*; Corte EDU, 10/01/2012 – Ricorso n. 30765/08 - *Di Sarno e altri c. Italia*.

<sup>38</sup> Corte EDU, 22/05/2003 – Ricorso n. 41666/98 - *Kyrtatos c. Grecia*.

dell'ambiente<sup>39</sup>. Si tratta di uno snodo fondamentale quanto al riconoscimento della qualità di vittime in capo a coloro che hanno subito un pregiudizio sulla propria sfera privata o familiare come conseguenza del danno all'ambiente.

In applicazione di tali principi, la Corte EDU riconosce lo status di vittime a 161 ricorrenti<sup>40</sup>. La Corte ricorda che l'inquinamento in un determinato settore diventa potenzialmente pericoloso per la salute e il benessere di chi vi è esposto, precisando che in ogni caso si tratta di una presunzione che può non verificarsi in un caso concreto; tuttavia, nel caso di specie, la Corte ritiene sussistenti elementi di prova a sua disposizione dai quali emerge che l'inquinamento ha inevitabilmente reso più vulnerabili a varie malattie le persone che ad esso sono state esposte. I numerosi studi scientifici e relazioni a disposizione della Corte attestano l'esistenza di un nesso di causalità tra l'attività produttiva svolta dall'Ilva di Taranto e la compromissione della situazione sanitaria a Taranto e nei comuni limitrofi, nonché la permanenza di uno stato di criticità sanitaria nelle zone "ad alto rischio ambientale" e nel SIN (sito inquinato di interesse nazionale) di Taranto, dove il tasso di mortalità e ospedalizzazione per alcune patologie oncologiche, cardiovascolari, respiratorie e digestive è stato maggiore rispetto alla media regionale: «questo inquinamento ha quindi indubbiamente avuto conseguenze pregiudizievoli per il benessere dei ricorrenti interessati»<sup>41</sup>.

Altrettanto rilevanti, ai nostri fini, sono le considerazioni relative alla questione dell'esaurimento delle vie di ricorso interne (art. 35, § 1 CEDU, peraltro connessa al diritto a un ricorso effettivo di cui all'art. 13). Sul punto, il Governo riteneva che i ricorrenti avrebbero potuto presentare una denuncia penale (tra l'altro, per disastro ambientale, ai sensi dell'articolo 452-*quater* c.p.) e poi costituirsi parti civili. Il Governo, inoltre, faceva riferimento ai due procedimenti penali pendenti, avviati nei confronti dei dirigenti della società Ilva, per affermare che le questioni sottoposte all'esame della Corte erano oggetto di procedimenti nazionali all'epoca ancora in corso; per quanto riguarda il primo di tali procedimenti, aggiungeva che otto ricorrenti si erano costituiti parti civili e che gli altri avrebbero ancora potuto fare altrettanto. Il Governo considerava inoltre che i ricorrenti avevano anche la possibilità di intentare varie azioni ai sensi del codice civile e delle disposizioni in materia ambientale, oltre ad un provvedimento d'urgenza ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile e un'azione collettiva (*class action*) ai sensi della legge n. 15/2009. Infine, riteneva che i ricorrenti avrebbero potuto sollevare una questione di legittimità costituzionale nell'ambito di un procedimento giudiziario.

Rispetto a tali argomentazioni, i ricorrenti respingevano l'eccezione di mancato esaurimento delle vie di ricorso interne, precisando che nessuno dei rimedi richiamati dal Governo rispondeva alle loro doglianze. In particolare, essi sottolineavano che tali doglianze consistevano non nella rivendicazione di una riparazione economica, bensì nella denuncia della mancata adozione da parte dello Stato di misure amministrative e legislative volte a proteggere la loro salute e l'ambiente, da una parte, e nella contestazione dell'applicazione di misure che avevano permesso la continuazione, da parte della società Ilva, della sua attività inquinante, dall'altra. I ricorrenti, inoltre, affermavano che quelli tra loro che si sono costituiti parti civili nel procedimento n. 938/10 erano stati privati della possibilità di ottenere una compensazione, in quanto la società Ilva era stata posta in amministrazione straordinaria; inoltre, e contrariamente a quanto sostenuto dal Governo, gli altri ricorrenti non potevano più costituirsi parti civili in questo procedimento, in quanto i termini per farlo erano scaduti. Per quanto riguarda, poi, il procedimento n. 9693/14, i ricorrenti riferivano che il procuratore di Taranto ne aveva chiesto l'archiviazione, a causa, da una parte, del rinvio del termine per l'attuazione dell'AIA e, dall'altra, del riconoscimento dell'immunità alle parti in causa nell'ambito dei decreti "salva-Ilva". Per quanto riguarda l'articolo 452-*quater* c.p., i ricorrenti affermavano che esso era privo di effettività nel loro caso, in quanto, a loro parere, tale disposizione riguarda situazioni in cui, contrariamente a quella del caso di specie, i fatti si svolgono in assenza di un'autorizzazione legale o amministrativa. Essi aggiungevano che, in ogni caso, i tribunali interni fino ad allora avevano respinto le domande di risarcimento presentate in sede civile e condannato i richiedenti alle spese (il riferimento era alla sentenza del Tribunale di Taranto del 20 luglio 2016, n. 2375). Inoltre, essi ritenevano che neanche il ricorso amministrativo indicato dal Governo (art. 309, d.lgs. n. 152/2006) avrebbe avuto possibilità di successo poiché, a loro parere, il ministero dell'Ambiente sarebbe stato chiamato a mettere in discussione i decreti legge emessi dal Governo. Per di più, l'azione di annullamento di atti amministrativi (art. 29 del codice del processo amministrativo) non poteva essere esercitata per contestare dei decreti. Infine, i ricorrenti affermano

---

<sup>39</sup> Corte EDU, 09/06/2005 – Ricorso n. 55723/00 - *Fadeyeva c. Russia*.

<sup>40</sup> Tale qualità è stata, invece, esclusa per altri 19 ricorrenti, non residenti nelle zone interessate dalle emissioni dello stabilimento.

<sup>41</sup> § 107 della sentenza: «*Cette pollution a ainsi indubitablement eu des conséquences néfastes sur le bien-être des requérants concernés*».

che un'azione collettiva non poteva porre rimedio alle loro doglianze in quanto essi chiedevano l'adozione di atti normativi, cosa, quest'ultima, che sarebbe espressamente esclusa dal d.lgs. n. 198/2009 che ha introdotto tale mezzo di ricorso.

Ebbene, nella sentenza in commento, la Corte EDU ritiene doversi respingere l'eccezione del Governo relativa al mancato esaurimento delle vie di ricorso interne: le doglianze dei ricorrenti riguardano l'assenza di misure volte ad assicurare il disinquinamento del territorio in questione e, tenuto conto che il risanamento della zona interessata è un obiettivo perseguito da più anni dalle autorità competenti, ma senza successo, e considerati anche gli elementi presentati dai ricorrenti e l'assenza di precedenti giurisprudenziali pertinenti, la Corte ritiene che nessuna azione di natura penale, civile o amministrativa possa rispondere a tale obiettivo nel caso di specie. In particolare, in tale direzione conduce innanzitutto l'immunità penale e amministrativa accordata all'amministratore straordinario nell'attuazione delle misure raccomandate dal piano ambientale (immunità prevista dal decreto legge n. 1/2015), e l'estensione di tale immunità all'acquirente dello stabilimento. In secondo luogo, nell'ordinamento giuridico italiano il singolo non gode di un accesso diretto alla Corte costituzionale, potendo solo il giudice che esamina il merito di una causa adirla su richiesta di una parte o d'ufficio, sicché tale richiesta non può essere considerata un ricorso di cui la Convenzione esige l'esercizio. Infine, la Corte osserva che, secondo il decreto legislativo n. 152/2006, solo il Ministero dell'ambiente può chiedere il risarcimento del danno ambientale, mentre i privati possono soltanto invitarlo ad adire le autorità giudiziarie; da ciò deriva che, in ogni caso, i ricorsi previsti dalle disposizioni in questione non avrebbero permesso ai ricorrenti di far valere il pregiudizio derivante dai danni all'ambiente e, di conseguenza, che tali ricorsi non possono essere considerati ricorsi utili ai sensi dell'art. 35, § 1, CEDU.

Anche l'eccezione relativa all'assenza di pregiudizio importante (art. 35, § 3 b, CEDU), sollevata dal Governo e contestata dai ricorrenti, viene respinta dalla Corte, in quanto, alla luce degli elementi in base ai quali stabilire se la violazione di un diritto abbia raggiunto il livello minimo di gravità (e cioè la natura del diritto asseritamente violato, la gravità dell'incidenza della violazione dedotta nell'esercizio di un diritto e/o le conseguenze eventuali della violazione sulla situazione personale del ricorrente<sup>42</sup>), la natura delle doglianze sollevate dai ricorrenti ed i numerosi rapporti scientifici che attestano l'impatto dell'inquinamento della società Ilva sull'ambiente e sulla salute delle persone portano a ritenere che la condizione dell'assenza di pregiudizio importante non sia soddisfatta.

### *3.2.2. Le indicazioni promananti dalle statuizioni sul merito dei ricorsi.*

Nel merito, la Corte constata che vari studi scientifici, provenienti in gran parte da organismi statali e regionali e i cui risultati non sono oggetto di contestazione tra le parti, denunciano gli effetti inquinanti delle emissioni dello stabilimento Ilva di Taranto sull'ambiente e sulla salute delle persone. Tra i risultati degli studi, rientrano: l'esistenza di un nesso di causalità tra l'esposizione ambientale alle sostanze cancerogene inalabili prodotte dalla società Ilva e l'insorgenza di tumori dei polmoni e della pleura, nonché di patologie del sistema cardio-circolatorio, nelle persone residenti nelle zone interessate; l'esistenza di un nesso di causalità tra l'esposizione alle polveri sottili (PM10) e all'anidride solforosa (SO<sub>2</sub>) di origine industriale, dovuta all'attività produttiva della società Ilva, e l'aumento della mortalità per cause naturali, tumori, malattie renali e cardiovascolari nelle persone residenti a Taranto; l'esistenza di un nesso tra le emissioni industriali della società Ilva e il pregiudizio sanitario nella regione di Taranto, ove permane una situazione di criticità sanitaria nella zona «ad alto rischio ambientale» e nel SIN di Taranto, in cui il tasso di mortalità e di ricovero per alcune patologie oncologiche, cardiovascolari, respiratorie e digestive era superiore rispetto alla media regionale.

In tale contesto, secondo la Corte EDU, nonostante i tentativi delle autorità nazionali di giungere al disinquinamento della zona interessata, i progetti fino ad allora messi a punto non hanno prodotto gli effetti auspicati: infatti, le misure raccomandate a partire dal 2012 nell'ambito dell'AIA allo scopo di migliorare l'impatto ambientale dello stabilimento non sono state realizzate; inoltre, la realizzazione del piano ambientale, approvato nel 2014, è stata prorogata al mese di agosto 2023, sicché la procedura che permette di raggiungere gli obiettivi di risanamento perseguiti si rivela di estrema lentezza. Per di più, il Governo è intervenuto più volte con misure urgenti (i decreti legge “salva-Ilva”) allo scopo di garantire la continuazione dell'attività di produzione dell'acciaieria, e questo nonostante la constatazione da parte delle autorità giudiziarie competenti, fondata su perizie chimiche ed epidemiologiche, dell'esistenza di gravi rischi per la salute e per l'ambiente, e ha anche introdotto un'immunità amministrativa e penale per le persone incaricate di garantire il rispetto delle prescrizioni in materia ambientale, ossia l'amministratore straordinario e l'acquirente della società. A ciò si aggiunge, infine,

---

<sup>42</sup> Corte EDU, 18/10/2011 – Ricorso n. 13175/03 - *Giusti c. Italia*.

una situazione di incertezza derivante, da una parte, dal dissesto finanziario della società e, dall'altra, dalla possibilità, accordata all'acquirente, di posticipare l'attuazione del risanamento dello stabilimento.

In questa situazione, dunque, la Corte prende atto del protrarsi di una situazione di inquinamento ambientale che mette in pericolo la salute dei ricorrenti e, più in generale, quella di tutta la popolazione residente nelle zone a rischio, popolazione che, al momento della decisione, rimane priva di informazioni sull'attuazione del risanamento del territorio interessato, in particolare per quanto riguarda i ritardi nell'esecuzione dei relativi lavori.

Da qui il riconoscimento, da parte della Corte EDU, della violazione dell'art. 8 CEDU, in quanto le autorità nazionali hanno omesso di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva del diritto degli interessati al rispetto della loro vita privata, con la conseguenza che non è stato rispettato il giusto equilibrio da assicurare tra l'interesse dei ricorrenti a non subire gravi danni all'ambiente che possano compromettere il loro benessere e la loro vita privata, da un lato, e l'interesse della società nel suo insieme, dall'altro.

Giova precisare che, come osserva la Corte, l'art. 8 CEDU non si limita a imporre allo Stato l'obbligo negativo di astenersi da ingerenze arbitrarie (art. 8, § 2), ma a questo obbligo negativo affianca obblighi positivi inerenti al rispetto effettivo della vita privata che si sostanziano nell'obbligo di adottare misure ragionevoli e adeguate per proteggere i diritti dell'individuo (art. 8, § 1). Nella sentenza *Cordella e altri c. Italia*, peraltro, la Corte EDU ritiene sostanzialmente indifferente il fatto di affrontare la questione sotto il profilo dell'obbligo di astensione da ingerenze arbitrarie o, al contrario, sotto quello dell'obbligo positivo di adottare misure ragionevoli e adeguate per proteggere i diritti dell'individuo, in quanto i principi applicabili sono assai simili: in entrambi i casi, infatti, si deve avere riguardo al giusto equilibrio da trovare tra gli interessi concorrenti dell'individuo e della società nel suo insieme, con lo Stato che gode in ogni caso di un certo margine di apprezzamento quanto all'individuazione di tale equilibrio.

Non può, d'altra parte, trascurarsi l'importanza del fatto che la sentenza *Cordella e altri c. Italia* - ribadendo i principi in precedenza elaborati dalla Corte EDU, anche in relazione all'art. 2 CEDU, in tema di obblighi positivi di tutela in materia di esposizione a sostanze nocive da attività inquinanti<sup>43</sup> e adattandoli al caso di specie - abbia esplicitamente affermato che, al fine di rinvenire il giusto equilibrio tra i suddetti interessi concorrenti, lo Stato ha anzitutto l'obbligo positivo, in particolare nel caso di un'attività pericolosa, di mettere in atto una legislazione adattata alle specificità di tale attività, e in particolare al livello di rischio che potrebbe derivarne; tale legislazione deve disciplinare l'autorizzazione, la messa in funzione, lo sfruttamento, la sicurezza e il controllo dell'attività in questione, nonché imporre a ogni persona interessata da quest'ultima l'adozione di misure di ordine pratico idonee ad assicurare la protezione effettiva dei cittadini la cui vita rischia di essere esposta ai pericoli inerenti al settore in causa.

Tanto precisato, occorre aggiungere che, ad avviso della Corte, il complessivo sistema normativo italiano non permette di ritenere esistenti vie di ricorso utili ed effettive che permettano di sollevare, dinanzi alle autorità nazionali, doglianze relative all'impossibilità di ottenere misure che garantiscano il disinquinamento delle aree interessate da emissioni nocive dello stabilimento Ilva, con conseguente violazione dell'art. 13 CEDU.

### 3.2.3. Il risarcimento del danno.

Quantomeno deludenti appaiono le statuizioni della Corte in punto di risarcimento del danno.

In proposito, i ricorrenti del ricorso n. 54414/13 e quelli del ricorso n. 54264/15 chiedevano rispettivamente le somme di 100.000 euro e 20.000 euro ciascuno per il danno morale; inoltre, i ricorrenti del ricorso n. 54264/15 chiedevano una somma supplementare di 20.000 euro, sempre per il danno morale, per ciascuno di quelli, tra loro, che risultavano affetti da una patologia o che avevano perso un parente a causa delle emissioni nocive dello stabilimento Ilva.

La Corte EDU, in merito, dichiara che la constatazione di una violazione rappresenta di per sé un'equa soddisfazione sufficiente per il danno morale subito dai ricorrenti interessati e respinge la domanda di equa soddisfazione per il resto<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Cfr., ad esempio, Corte EDU (GC), 30/11/2004 - Ricorso n. 48939/99 - *Oneryildiz c. Turchia*; Corte EDU, 24/07/2014 - Ricorsi n. 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11 e 62338/11 - *Brincat e altri c. Malta*. Sui rapporti tra CEDU e tutela dell'ambiente, cfr. SCARCELLA, Alessio. "Giurisprudenza C.e.d.u. e diritto dell'ambiente: i principali "filoni" della Corte di Strasburgo". In: *Ambiente&Sviluppo*, n. 2/2013, p. 129-137.

<sup>44</sup> Quanto alle spese, la Corte EDU dichiara che l'Italia deve versare per ciascun ricorso, entro tre mesi a decorrere dal giorno in cui la sentenza sarà divenuta definitiva conformemente all'articolo 44 § 2 della Convenzione, la somma di 5.000 euro ai ricorrenti interessati, più l'importo eventualmente dovuto dagli stessi a titolo di imposta, e che, a decorrere dalla scadenza di

Si tratta di una statuizione che rappresenta una conseguenza della scelta della Corte di esaminare il caso sotto il solo profilo del diritto al rispetto della vita privata e familiare e non, come pure chiesto dai ricorrenti, sotto quello del diritto alla vita *ex art. 2 CEDU*; sebbene legittima sul piano formale, tale scelta ha avuto quale ricaduta quella di una statuizione in punto di risarcimento che - a fronte della constatazione della Corte delle responsabilità dello Stato in ordine alla gravità della situazione sanitaria e al conseguenziale impatto sui diritti dei ricorrenti, la cui violazione la stessa Corte ha accertato - non risulta certamente muoversi nell'ottica di una effettiva e concreta tutela delle vittime.

#### *3.2.4. Questioni relative all'esecuzione della sentenza.*

La complessità del caso si è riverberata negativamente sull'esecuzione della sentenza.

In proposito, giova rilevare che i ricorrenti del ricorso n. 54264/15 chiedevano l'applicazione della procedura della sentenza pilota, tenuto conto del numero di persone potenzialmente colpite dalla situazione in causa, domandando l'adozione, da parte delle autorità italiane, delle misure legislative e amministrative necessarie al fine, da una parte, di far cessare le attività che sono all'origine delle violazioni che essi deducevano e, dall'altra, di eliminare le conseguenze derivanti da queste ultime. I ricorrenti chiedevano, in particolare, che le autorità nazionali procedessero alla sospensione immediata dell'attività più inquinante (ossia l'attività di sei settori dello stabilimento) e all'attuazione di un piano di decontaminazione dello stabilimento e dell'area limitrofa.

La Corte EDU, invece, tenuto conto di tutte le circostanze della causa e in particolare della complessità tecnica delle misure necessarie al risanamento della zona interessata, che rientra nella competenza delle autorità interne, non ha ritenuto necessario applicare la procedura della sentenza pilota, delegando il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa all'indicazione delle misure pratiche da adottare da parte dello Stato italiano per l'esecuzione della sentenza, ma, al contempo, sottolineandone l'urgenza e specificando che il piano ambientale approvato dalle autorità nazionali doveva essere messo in esecuzione il prima possibile.

Ebbene, con decisione del 5 marzo 2020<sup>45</sup>, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa era già intervenuto per esortare le autorità italiane a garantire l'effettiva attuazione del piano ambientale, più volte rinviato, nonché a fornire, entro il 30 giugno 2020, una serie di informazioni riguardanti l'esecuzione della sentenza. Il Comitato dei Ministri, in particolare, chiedeva all'Italia di fornire aggiornamenti sui risultati raggiunti e sui tempi di attuazione delle misure rimanenti e informazioni circa la qualità dell'aria di Taranto e l'impatto dell'acciaieria sull'ambiente e la popolazione locale, nonché chiarimenti in merito alla immunità penale e amministrativa dei responsabili dell'attuazione del piano ambientale. Inoltre, invitava le autorità italiane ad informarlo rapidamente in merito alle misure, legislative o di altra natura, che esse intendevano adottare per risolvere il problema dell'assenza di rimedi efficaci in grado di riparare le violazioni accertate.

Con decisione dell'11 marzo 2021<sup>46</sup>, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha censurato la mancata esecuzione della sentenza emessa dalla Corte EDU nel caso *Cordella e altri c. Italia*. Per quanto riguarda le misure generali necessarie affinché l'ex-Ilva di Taranto non continui a causare rischi per la salute dei residenti e per l'ambiente, il Comitato dei Ministri, in tale decisione, ha biasimato il Governo italiano per aver mancato di fornire le informazioni richieste in relazione all'attuazione del suddetto piano ambientale, più volte rinviato, rilevando che il Governo aveva trasmesso tardivamente un piano d'azione privo di qualsiasi informazione riguardante i tempi e i modi di attuazione del piano ambientale, rendendo quindi impossibile valutare l'impatto delle attività dello stabilimento sulla salute pubblica e sull'ambiente. Il Comitato dei Ministri ha di conseguenza chiesto nuovamente al Governo italiano di ricevere informazioni entro il 30 giugno 2021. Il Comitato dei Ministri, inoltre, nella medesima decisione, ha sottolineato con preoccupazione la persistente assenza nell'ordinamento interno di rimedi effettivi per far valere la violazione dell'art. 13 CEDU, accertata nella sentenza *Cordella e altri c. Italia*, tornando ad invitare le autorità italiane a colmare rapidamente tale lacuna dell'ordinamento interno.

Da ultimo, con decisione del 10 giugno 2022<sup>47</sup>, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, con riferimento alle misure generali, ha espresso soddisfazione circa le informazioni fornite dalle autorità italiane in relazione

---

detto termine e fino al versamento, tale importo dovrà essere maggiorato di un interesse semplice ad un tasso equivalente a quello delle operazioni di rifinanziamento marginale della Banca centrale europea applicabile durante quel periodo, aumentato di tre punti percentuali.

<sup>45</sup> Disponibile all'indirizzo: [https://hudoc.exec.coe.int/FRE#{%22EXECIdentifier%22:\[%22CM/Notes/1369/H46-13E%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/FRE#{%22EXECIdentifier%22:[%22CM/Notes/1369/H46-13E%22]}).

<sup>46</sup> Disponibile all'indirizzo [https://hudoc.exec.coe.int/FRE#{%22EXECIdentifier%22:\[%22CM/Del/Dec\(2021\)1398/H46-14E%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/FRE#{%22EXECIdentifier%22:[%22CM/Del/Dec(2021)1398/H46-14E%22]}).

<sup>47</sup> Disponibile all'indirizzo [https://hudoc.exec.coe.int/FRE#{%22EXECIdentifier%22:\[%22CM/Notes/1436/H46-11E%22\]}](https://hudoc.exec.coe.int/FRE#{%22EXECIdentifier%22:[%22CM/Notes/1436/H46-11E%22]}).

ai progressi realizzati nel 2021 nell'attuazione del piano ambientale, invitando le stesse autorità ad assicurarne il rapido completamento e a trasmettere, entro il 20 giugno 2023, dettagliate informazioni aggiornate, e ha notato con interesse le informazioni che mostrano una riduzione dell'impatto ambientale dello stabilimento e un sostanziale rispetto, negli ultimi quattro anni, delle soglie di emissione stabilite dalla normativa nazionale. Al contempo, però, il Comitato dei Ministri ha espresso preoccupazione circa il fatto che, in base alla valutazione dell'agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, il funzionamento dell'impianto ai livelli di produzione attualmente autorizzati potrebbe ancora creare un rischio per la salute pubblica, nonché circa il fatto che il rispetto dei valori soglia nazionali di inquinamento atmosferico potrebbe non essere sufficiente a escludere tale rischio, invitando di conseguenza le autorità ad affrontare questi aspetti attraverso una completa valutazione da parte di esperti, per verificare se lo stabilimento, nonostante il lavoro condotto nell'attuazione del piano ambientale, costituisca ancora una minaccia per la salute dei residenti e, in caso affermativo, per individuare i passi da compiere al fine di affrontare tale rischio.

Con riguardo alla mancanza di rimedi effettivi, il Comitato dei Ministri ha espresso interesse circa il fatto che la decisione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione Civile del 23 aprile 2020 (v. *supra*, par. 2) abbia riconosciuto il diritto di ciascun individuo ad agire davanti al giudice civile in relazione al danno (anche potenziale) causato da attività industriali inquinanti alla propria salute o proprietà; tuttavia, poiché l'esistenza di un rimedio effettivo o di una combinazione di rimedi deve essere sufficientemente certa, ha invitato le autorità a fornire, entro il 20 ottobre 2022, informazioni dettagliate sul contenuto di tale rimedio e a verificare se gli sviluppi giurisprudenziali in materia dimostrino effettivamente l'attitudine di tale rimedio a superare la violazione dell'art. 13 CEDU nonché, in caso negativo, ad adottare rapidamente misure atte a colmare tale lacuna, ad esempio assicurando ai soggetti che chiedono l'adozione di misure di disinquinamento la possibilità di adire direttamente il giudice amministrativo.

### **3.3. IL CASO ARDIMENTO E ALTRI C. ITALIA.**

Le informazioni fornite dalle autorità italiane al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa in merito all'esecuzione della sentenza *Cordella e altri c. Italia*, non sono peraltro valse all'Italia ad evitare una nuova condanna da parte della Corte EDU.

Con sentenza del 5 maggio 2022, *Ardimento e altri c. Italia*<sup>48</sup>, infatti, la Corte EDU ha accertato il persistere delle violazioni dell'art. 8 e dell'art. 13 CEDU – già accertate nella sentenza *Cordella e altri c. Italia* – in quanto le autorità italiane hanno omesso e continuano ad omettere l'adozione di misure necessarie, rispettivamente, a tutelare la salute dei cittadini dagli effetti pregiudizievoli delle emissioni nocive dello stabilimento siderurgico e a predisporre rimedi effettivi per ottenere la bonifica dell'area coinvolta dall'inquinamento. Secondo la Corte, perdura la situazione di *impasse* in cui si trovano le autorità italiane nella gestione della questione ambientale rispetto alle attività produttive dello stabilimento siderurgico di Taranto, così come perdura la medesima situazione di grave inquinamento ambientale tale da mettere in pericolo non solo la salute dei ricorrenti, ma più in generale quella di tutta la popolazione residente nelle zone a rischio.

La Corte, inoltre, ha constatato che la procedura di esecuzione della sentenza *Cordella e altri c. Italia* è ancora pendente dinanzi al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il quale, nella riunione 1398° del 9-11 marzo 2021 (v. *supra*, par. 3.2.4), ha lamentato l'assenza di informazioni da parte del Governo italiano riguardanti l'esecuzione del piano ambientale, un elemento ritenuto essenziale dalla Corte EDU affinché l'acciaieria possa funzionare senza presentare dei rischi per la salute. La Corte, infine, ha reiterato l'urgenza di adottare le misure di risanamento e di esecuzione del piano ambientale approvate dalle autorità nazionali al fine di salvaguardare l'ambiente e la salute dei cittadini<sup>49</sup>.

## **4. LA RESPONSABILITÀ INDIVIDUALE E DELLE PERSONE GIURIDICHE: GLI INTERVENTI DEL LEGISLATORE NAZIONALE.**

La sussistenza, nel sistema CEDU, di obblighi positivi di tutela in relazione ai diritti dell'individuo suscettibili di essere violati a causa dell'esposizione a sostanze nocive derivanti da attività inquinanti, impone allo Stato, come si è visto (v. *supra*, par. 3.2.2), l'obbligo di dotarsi di una legislazione adattata alle specificità delle attività

<sup>48</sup> Corte EDU, 05/05/2022 - Ricorso n. 4642/17 - *Ardimento e altri c. Italia*.

<sup>49</sup> Giova sottolineare che nelle sentenze 05/05/2022 - Ricorsi n. 37277/16 *A.A. e altri c. Italia*, n. 48820/19 *Briganti e altri c. Italia* e n. 45242/17 *Perelli e altri c. Italia* - la Corte EDU è giunta alle medesime conclusioni cui è giunta nella sentenza *Ardimento e altri c. Italia*.

pericolose, e in particolare al livello di rischio che dalle stesse potrebbe derivarne. Non si può d'altra parte trascurare il dovere dello Stato di garantire strumenti adeguati affinché la suddetta legislazione, adottata al fine della protezione dei diritti, sia effettivamente messa in opera e una reazione adeguata sia assicurata in caso di violazione dei diritti tutelati.

In tale contesto, come lo stesso caso Ilva del resto dimostra, un adeguato sistema di responsabilità penale individuale e di corresponsabilizzazione degli enti collettivi e delle persone giuridiche costituisce con tutta evidenza un prerequisito indispensabile per la protezione delle vittime dei reati ambientali.

Da questo punto di vista, il sistema normativo italiano è stato a lungo inadeguato a prevenire e reprimere le più gravi forme di aggressione al bene ambiente e, correlativamente, alla salute.

La normativa in materia di tutela penale dell'ambiente per molti anni è consistita quasi esclusivamente in fattispecie contravvenzionali di pericolo presunto che sanzionano l'inosservanza della normativa ambientale di tipo amministrativo, punite con pene edittali blande e, soprattutto, sottoposte a regole generali, proprie del diritto penale sostanziale e processuale, che ne determinano una sostanziale inefficacia<sup>50</sup>. Il riferimento è, ad esempio, ai brevi termini di prescrizione, che portano spesso all'estinzione del reato ambientale; alla possibilità di accedere alla sospensione condizionale della pena e, per le contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda o con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, rispettivamente alla oblazione comune o speciale; all'impossibilità, sul piano delle attività di indagine, di disporre intercettazioni telefoniche e ambientali.

Inoltre, è da notare come di questi reati ambientali non potessero rispondere gli enti collettivi e le persone giuridiche perché il d.lgs. n. 231/2001, che ha introdotto nell'ordinamento italiano la responsabilità amministrativa da reato degli enti collettivi e delle persone giuridiche per reati, tassativamente elencati, commessi nel loro interesse o a loro vantaggio, non ha inserito i reati ambientali tra quelli atti a far sorgere la responsabilità dell'ente; e ciò, si noti, nonostante la legge delega n. 300/2000 prevedesse invece l'inserimento di alcuni di tali reati nel catalogo dei reati presupposto della responsabilità dell'ente.

La giurisprudenza, per far fronte alla mancanza di fattispecie delittuose *ad hoc* contro i più gravi casi di inquinamento, applicava estensivamente alcune fattispecie codicistiche. Tra queste, come già ricordato (v. *supra*, par. 2), il delitto di cui all'art. 434 c.p., che punisce il «crollo di costruzioni o altri disastri dolosi», il cosiddetto «disastro innominato» da cui la giurisprudenza ha ricavato in via interpretativa la figura del «disastro ambientale» (contestato ad esempio nel caso Ilva come delitto scopo, insieme ad altri, del delitto di associazione per delinquere). Tale attività di supplenza da parte della giurisprudenza, tuttavia, è stata ampiamente criticata dalla dottrina, tra l'altro, per la ritenuta violazione del principio di tassatività o sufficiente determinatezza *ex art. 25 della Costituzione*<sup>51</sup>.

In tale complessivo quadro normativo, l'attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, ad opera del d.lgs. n. 121/2011, ha prodotto, sul versante delle incriminazioni, risultati marginali<sup>52</sup>. Ben più significativo l'inserimento, ad opera dello stesso d.lgs. n. 121/2011, di buona parte delle contravvenzioni ambientali nel catalogo dei reati presupposto della responsabilità degli enti *ex d.lgs. n. 231/2001*, inserimento da tempo e da più parti auspicato come essenziale presidio sanzionatorio rispetto a una forma di criminalità che, nelle sue più frequenti e rilevanti manifestazioni, si presenta come criminalità d'impresa e di profitto.

Un passo importante nella direzione del superamento delle perduranti lacune di tutela, che caratterizzavano il sistema penale italiano rispetto a gravi episodi di inquinamento offensivi dell'ambiente, della vita e della salute

---

<sup>50</sup> Va peraltro sottolineato che, anche prima della legge n. 68/2015, esistevano in effetti nel sistema di tutela penale dell'ambiente anche alcune ipotesi delittuose, come tali punite con pene più elevate e sottoposte a regole generali diverse (ad esempio: a termini di prescrizione più lunghi): il delitto di «attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti», introdotto nel 2001 per far fronte al fenomeno delle cosiddette «ecomafie» e oggi previsto dall'art. 452-*quaterdecies* c.p., e il delitto di «combustione illecita di rifiuti», di cui all'articolo 256-*bis*, d.lgs. n. 152/2006, introdotto nel 2014 per fare fronte al fenomeno della «Terra dei fuochi».

<sup>51</sup> La questione è stata oggetto di una decisione della Corte Costituzionale - Corte costituzionale, sentenza 01/08/2008, n. 327 - che, nell'escludere l'illegittimità costituzionale per difetto di precisione del disastro innominato declinato come disastro ambientale, auspicava che il disastro ambientale formasse oggetto di autonoma considerazione da parte del legislatore penale.

<sup>52</sup> Essenzialmente circoscritti all'introduzione di due nuove fattispecie contravvenzionali nel codice penale - l'uccisione, distruzione, prelievo o possesso di esemplari di specie animali e vegetali selvatiche protette (art. 727-*bis* c.p.) e la distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto (art. 733-*bis* c.p.) - in relazione a condotte contemplate dalla direttiva ma non previste come reato dalla legislazione italiana.

umana, è stato compiuto con la riforma recata dalla legge n. 68/2015<sup>53</sup>.

La legge n. 68/2015, infatti, ha introdotto nel codice penale - in un nuovo titolo VI-*bis* - delitti contro l'ambiente, alcuni dei quali tipizzati come delitti di evento e, sotto il profilo dell'offesa, come reati di danno o di pericolo concreto. Sono stati così previsti i delitti di inquinamento ambientale (art. 452-*bis* c.p.), morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale (art. 452-*ter* c.p.), disastro ambientale (art. 452-*quater* c.p.), traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452-*sexies* c.p.), impedimento del controllo (art. 452-*septies* c.p.), omessa bonifica (art. 452-*terdecies* c.p.)<sup>54</sup>. Tali delitti si affiancano alle preesistenti fattispecie contravvenzionali<sup>55</sup>.

La legge n. 68/2015, inoltre, ha incluso alcuni dei delitti dalla stessa legge introdotti (artt. 452-*bis*, 452-*quater*, 452-*quinquies* e 452-*sexies* c.p.) e i delitti di cui agli art. 416 e 416-*bis* c.p. aggravati ai sensi dell'art. 452-*octies* c.p. (v. *infra*), nel catalogo dei reati presupposto della responsabilità degli enti ex d.lgs. n. 231/2001.

La legge n. 68/2015, peraltro, non si è limitata ad introdurre nuove incriminazioni e a prevedere (parzialmente) la relativa responsabilità degli enti, ma ha anche recato ulteriori innovazioni.

In primo luogo, sono state previste una serie di circostanze attenuanti e aggravanti ispirate, per ciò che concerne le attenuanti, ad una logica premiale e, al contempo, all'obiettivo di far prevalere le esigenze di effettività di tutela del bene ambiente su quelle della concreta inflizione della pena<sup>56</sup> e, per ciò che concerne le aggravanti, alla volontà, in effetti non sempre adeguatamente giustificata da un punto di vista delle opzioni di politica criminale<sup>57</sup>, di inasprire il trattamento sanzionatorio nel caso di reati (anche non ambientali) commessi, tra l'altro, allo scopo di eseguire uno o più delitti ambientali<sup>58</sup> e nel caso di reati associativi (di tipo comune o mafioso)

<sup>53</sup> Sulla legge n. 68/2015, nell'ambito di una letteratura estremamente vasta, cfr., ad esempio e con accenti diversi, CATENACCI, Mauro. "L'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale. Una riforma con poche luci e molte ombre". In: *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 2/2015, p. 32 ss.; Siracusa, Licia, "La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli "ecodelitti": una svolta quasi "epocale" per il diritto penale dell'ambiente". In: *Dir. pen. cont. - Riv. Trim.*, 2/2015, p. 198 ss.; Padovani, Tullio. "Legge sugli ecoreati, un impianto inefficace che non aiuta l'ambiente". In: *Guida al Diritto*, n. 32/2015, p. 10 ss.; Ruga Riva, Carlo, 2015. *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015, n. 68*, Torino: Giappichelli; *ib.*, 2021. *Diritto penale dell'ambiente*. Torino: Giappichelli; Amarelli, Giuseppe. "I nuovi reati ambientali e la responsabilità degli enti collettivi: una grande aspettativa parzialmente delusa". In: *Cassazione Penale*, 2016, p. 405 ss.; D'Alessandro, Francesco. "La tutela penale dell'ambiente tra passato e futuro". In: *Jus*, n. 1/2016, p. 99 ss.; Palazzo, Francesco. "I nuovi reati ambientali. Tra responsabilità degli individui e responsabilità dell'ente". In: *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, n. 1/2018, p. 329 ss.; Severino, Paola. "Il nuovo diritto penale ambientale. Problemi di teoria del reato e profili sanzionatori". In: *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, n. 1/2018, p. 190 ss.; CORNACCHIA, Luigi, PISANI, Nicola (diretto da), 2018. *Il nuovo diritto penale dell'ambiente*. Bologna: Zanichelli. Sia inoltre consentito il rinvio a VAGLIASINDI, Grazia Maria. "Dalla direttiva 2008/99/CE alla legge n. 68/2015: le traiettorie europee in materia di tutela penale dell'ambiente e l'impatto sul diritto penale ambientale nazionale". In: A.M. Maugeri, V. Scalia, G.M. Vagliasindi (a cura di), *Crimine organizzato e criminalità economica. Tendenze empirico-criminologiche e strumenti normativi di contrasto nella prospettiva del diritto dell'Unione Europea*. Pisa: IUS Pisa University Press, 2019, p. 89 ss., da cui sono tratte le considerazioni contenute in questo paragrafo.

<sup>54</sup> Va ricordato che, per i delitti di cui al titolo VI-*bis* c.p., sono previsti termini di prescrizione raddoppiati (art. 157, comma 6, c.p.). Per alcuni di tali delitti (artt. 452-*bis*, 452-*quater*, 452-*sexies*, 452-*septies*, 452-*quaterdecies* c.p.), inoltre, è prevista l'applicazione della pena accessoria dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione (art. 32-*quater* c.p.).

<sup>55</sup> Ed ai preesistenti delitti di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e di combustione illecita di rifiuti.

<sup>56</sup> L'art. 452-*decies* c.p., rubricato «Ravvedimento operoso», stabilisce in particolare che «1. Le pene previste per i delitti di cui al presente titolo, per il delitto di associazione per delinquere di cui all'articolo 416 aggravato ai sensi dell'articolo 452-*octies*, nonché per il delitto di cui all'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, sono diminuite dalla metà a due terzi nei confronti di colui che si adopera per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, ovvero, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, provvede concretamente alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi, e diminuite da un terzo alla metà nei confronti di colui che aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella ricostruzione del fatto, nell'individuazione degli autori o nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti. 2. Ove il giudice, su richiesta dell'imputato, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado disponga la sospensione del procedimento per un tempo congruo, comunque non superiore a due anni e prorogabile per un periodo massimo di un ulteriore anno, al fine di consentire le attività di cui al comma precedente in corso di esecuzione, il corso della prescrizione è sospeso».

<sup>57</sup> Gli aggravamenti di pena previsti per i reati associativi finalizzati alla commissione di delitti ambientali rappresentano evidentemente un presidio normativo volto a contrastare il coinvolgimento di gruppi criminali organizzati nella commissione di reati ambientali; non può d'altra parte essere trascurato che, se guardati nell'ottica della complessiva coerenza del sistema penale, tali aggravamenti di pena non si sottraggono all'impressione di una mancanza di ragionevolezza rispetto al caso di reati associativi finalizzati alla commissione di delitti altrettanto (o più) gravi di quelli ambientali.

<sup>58</sup> L'art. 452-*novies* c.p., rubricato «Aggravante ambientale», stabilisce in particolare che: «Quando un fatto già previsto come

finalizzati alla commissione di delitti ambientali (ovvero, nel caso dell'associazione di tipo mafioso, anche all'acquisizione della gestione o comunque del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o di servizi pubblici in materia ambientale), con un ulteriore aggravamento di pena nel caso in cui l'associazione (sia di tipo comune sia di tipo mafioso) veda il coinvolgimento di pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio<sup>59</sup>.

Viene, poi, valorizzata la confisca, quale fondamentale strumento di contrasto, tanto sotto il profilo della deterrenza quanto sotto quello sanzionatorio, nei confronti di questa forma di criminalità di profitto<sup>60</sup>.

Ancora, ad una logica di effettività della tutela ambientale sono ispirati gli obblighi di recupero e di ripristino ambientali quali conseguenze della condanna per uno dei delitti ambientali<sup>61</sup>. Analogamente è da dirsi, infine, per l'ulteriore innovazione recata dalla legge n. 68/2015, e cioè l'introduzione nel d.lgs. n. 152/2006 di una nuova parte VI-*bis* recante la disciplina di una speciale causa di estinzione di alcune delle contravvenzioni ambientali, previste dallo stesso d.lgs. n. 152/2006, a seguito dell'adempimento, da parte del contravventore, delle prescrizioni appositamente impartite (dall'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, ovvero dalla stessa polizia giudiziaria) e asseverate tecnicamente (dall'ente specializzato competente nella materia trattata) al fine di rimuovere la situazione potenzialmente inquinante e del pagamento di una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione<sup>62</sup>. Tale meccanismo mira a realizzare

---

reato è commesso allo scopo di eseguire uno o più tra i delitti previsti dal presente titolo, dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, o da altra disposizione di legge posta a tutela dell'ambiente, ovvero se dalla commissione del fatto deriva la violazione di una o più norme previste dal citato decreto legislativo n. 152 del 2006 o da altra legge che tutela l'ambiente, la pena nel primo caso è aumentata da un terzo alla metà e nel secondo caso è aumentata di un terzo. In ogni caso il reato è procedibile d'ufficio.».

<sup>59</sup> L'art. 452-*octies* c.p., rubricato «Circostanze aggravanti», stabilisce in particolare che: «1. Quando l'associazione di cui all'articolo 416 è diretta, in via esclusiva o concorrente, allo scopo di commettere taluno dei delitti previsti dal presente titolo, le pene previste dal medesimo articolo 416 sono aumentate. 2. Quando l'associazione di cui all'articolo 416-bis è finalizzata a commettere taluno dei delitti previsti dal presente titolo ovvero all'acquisizione della gestione o comunque del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o di servizi pubblici in materia ambientale, le pene previste dal medesimo articolo 416-bis sono aumentate. 3. Le pene di cui ai commi primo e secondo sono aumentate da un terzo alla metà se dell'associazione fanno parte pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio che esercitano funzioni o svolgono servizi in materia ambientale.».

Giova sottolineare che, come nota Amarelli, Giuseppe. «I nuovi reati ambientali e la responsabilità degli enti collettivi: una grande aspettativa parzialmente delusa». In: *Cassazione Penale*, 2016, p. 405 ss., p. 422 s., l'inserimento, ad opera della legge n. 68/2015, dell'art. 452-*octies* nel catalogo dei reati ambientali presupposto della responsabilità degli enti - art. 25-*undecies*, comma 1, lett. d, d.lgs. n. 231/2001, in base al quale «(...) si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie: (...) per i delitti associativi aggravati ai sensi dell'articolo 452-*octies*, la sanzione pecuniaria da trecento a mille quote» - ha, paradossalmente, l'effetto di indebolire la risposta sanzionatoria, e ciò in quanto il trattamento sanzionatorio previsto per tale ipotesi è meno severo di quello previsto dall'art. 24-*ter* (sanzione pecuniaria da quattrocento a mille quote e sanzioni interdittive di cui all'art. 9, comma 2, per una durata non inferiore ad un anno).

<sup>60</sup> L'art. 452-*undecies* c.p. introduce una nuova ipotesi di confisca obbligatoria, anche per equivalente, nel caso di condanna o patteggiamento per i delitti ambientali. La confisca potrà essere evitata dall'imputato soltanto provvedendo efficacemente alla messa in sicurezza e, ove necessario, alle attività di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi (art. 452-*undecies*, comma, 4, c.p.). L'art. 452-*undecies*, comma 3, c.p. prevede la destinazione delle somme confiscate alle amministrazioni competenti al fine dell'utilizzo per opere di risanamento ambientale; per tal via, la disposizione aggiunge alle tradizionali finalità del provvedimento ablativo profili di tutela effettiva del bene ambiente.

<sup>61</sup> In particolare, l'art. 452-*duodecies* c.p. prevede l'ordine di recupero e, ove tecnicamente possibile, di ripristino dello stato dei luoghi, da porre a carico del condannato (ovvero, in caso di sua insolvibilità, delle persone giuridiche indicate dall'art. 197 c.p.) come statuizione obbligatoria del giudice che pronuncia condanna od omologa il patteggiamento per uno dei delitti previsti dal nuovo titolo VI-*bis* c.p.

<sup>62</sup> In particolare, l'art. 318-*ter*, d.lgs. n. 152/2006, prevede che, allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, ovvero la stessa polizia giudiziaria, impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata, fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario. Il successivo art. 318-*quater* prevede la verifica dell'adempimento. Quando risulta l'ottemperanza del contravventore alla prescrizione impartitagli, l'organo accertatore ammette quest'ultimo a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione. Entro centoventi giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo accertatore comunica al pubblico ministero l'adempimento della prescrizione nonché l'eventuale pagamento della predetta somma. A tal fine, è prevista (dall'art. 318-*septies*, d.lgs. n. 152/2006) una particolare ipotesi di estinzione del reato: la contravvenzione si estingue se il contravventore adempie la prescrizione impartita dall'organo di vigilanza nel termine ivi fissato e provvede al pagamento della somma suddetta. In tale evenienza il pubblico ministero richiede l'archiviazione se la contravvenzione è estinta per effetto di questa oblazione extraprocessuale. Ove sia mancato l'adempimento

un effetto deflattivo dei processi per reati ambientali e, allo stesso tempo, ad incentivare l'adeguamento degli impianti inquinanti anche mediante l'adempimento, seppur tardivo, delle prescrizioni a tal fine impartite dall'organo di vigilanza<sup>63</sup>. Da quest'ultimo punto di vista, il meccanismo di estinzione di alcune delle contravvenzioni previste dal d.lgs. n. 152/2006 fa opportunamente prevalere l'obiettivo di assicurare l'effettività della tutela dell'ambiente, attraverso un sia pur successivo adeguamento alla normativa di carattere amministrativo a ciò deputata.

Per quanto non scevra da criticità<sup>64</sup>, la legge n. 68/2015 ha dunque definitivamente consacrato la rilevanza dell'ambiente quale bene giuridico meritevole di protezione giuridico-penale, come anche simbolicamente evidenziato dalla collocazione nel codice penale delle nuove fattispecie delittuose, e ha introdotto strumenti normativi specificamente tarati sulle modalità e sull'intensità dell'aggressione al bene ambiente e sulla valorizzazione dell'obiettivo ultimo della salvaguardia e del ripristino dello stato dell'ambiente.

## 5. RILIEVI CONCLUSIVI E PROSPETTIVE DE LEGE FERENDA.

L'analisi sin qui condotta mostra, innanzitutto, come il sistema di tutela dei diritti fondamentali della CEDU possa potenzialmente offrire rilevanti, ancorché incompleti (v. *infra*), strumenti di tutela delle vittime dei reati ambientali.

Come ribadito dalla sentenza *Cordella e altri c. Italia*, infatti, in tale sistema i danni gravi arrecati all'ambiente sono ritenuti poter compromettere il benessere delle persone e privarle del godimento del loro domicilio in modo tale da nuocere alla loro vita privata, e ciò ogniqualvolta un rischio ambientale, per l'intensità e la durata delle emissioni inquinanti e per le conseguenze fisiche o psicologiche di queste ultime sulla salute o sulla qualità di vita dell'interessato, raggiunge un livello di gravità che riduce notevolmente la capacità del ricorrente di godere del proprio domicilio o della propria vita privata o familiare. Peraltro, l'art. 8 CEDU non si limita a imporre allo Stato l'obbligo negativo di astenersi da ingerenze arbitrarie (art. 8, § 2), ma a questo obbligo negativo affianca obblighi positivi inerenti al rispetto effettivo della vita privata che si sostanziano nell'obbligo di adottare misure ragionevoli e adeguate per proteggere i diritti dell'individuo (art. 8, § 1). 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, con lo Stato che gode in ogni caso di un certo margine di apprezzamento quanto all'individuazione di tale equilibrio. A tal fine, lo Stato ha anzitutto l'obbligo positivo, in particolare nel caso di un'attività pericolosa, di mettere in atto una legislazione adattata alle specificità di tale attività, e in particolare al livello di rischio che potrebbe derivarne; tale legislazione deve disciplinare l'autorizzazione, la messa in funzione, lo sfruttamento, la sicurezza e il controllo dell'attività in questione, nonché imporre a ogni persona interessata da quest'ultima l'adozione di misure di ordine pratico idonee ad assicurare la protezione effettiva dei cittadini la cui vita rischia di essere esposta ai pericoli inerenti al settore in causa.

Evidente, dunque, il possibile apporto alla questione relativa alla tutela delle vittime dei reati ambientali - e più in generale alla questione dei rapporti tra ambiente e salute, da una parte, e tutela delle attività produttive, dall'altra - che si rinviene sul piano della tutela dei diritti umani, piano che chiama con forza il gioco il ruolo della responsabilità dello Stato; si tratta, del resto, di un esito coerente con la natura, richiamata in apertura del presente lavoro (v. *supra*, par. 2), dell'ambiente come bene giuridico superindividuale o interesse diffuso, cioè diritto individuale che assume rilevanza pubblica e, in quanto tale, è tutelato dallo Stato.

La tutela offerta dalla CEDU, peraltro, appare non del tutto efficace.

Da un lato, infatti, la stessa vicenda Ilva mostra come le scelte della Corte EDU, ed in particolare il rifiuto di adottare la procedura della sentenza pilota e il ritenere che le constatazioni di violazione della Convenzione

---

mento tempestivo, è però possibile quello tardivo. In proposito, l'art. 318-*septies*, comma 3, stabilisce che l'adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma che comunque risulta «congruo», ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, sono comunque valutati ai fini dell'oblazione ai sensi dell'art. 162-*bis* c.p. In tal caso, la somma da versare è ridotta alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione.

<sup>63</sup> Corte Costituzionale, sentenza 19/04/2019, n. 76.

<sup>64</sup> Per un esame delle quali si rinvia a VAGLIASINDI, Grazia Maria. "Dalla direttiva 2008/99/CE alla legge n. 68/2015: le traiettorie europee in materia di tutela penale dell'ambiente e l'impatto sul diritto penale ambientale nazionale". In: A.M. Maurgeri, V. Scalia, G.M. Vagliasindi (a cura di), *Crimine organizzato e criminalità economica. Tendenze empirico-criminologiche e strumenti normativi di contrasto nella prospettiva del diritto dell'Unione Europea*. Pisa: IUS Pisa University Press, 2019, p. 89 ss., p. 109 ss.

alle quali è giunta costituiscano una riparazione sufficiente per il danno morale subito dai ricorrenti, rendano nella sostanza più apparente che reale la tutela delle vittime. Tra le altre cose, appare emblematica, in questo senso, la mancata esecuzione della sentenza *Cordella e altri* e il permanere delle violazioni ivi riscontrate constatato dalla recente sentenza *Ardimento e altri c. Italia*.

D'altro lato, e in certa misura correlativamente, la scelta della Corte EDU di non affrontare le questioni delle conseguenze delle emissioni inquinanti sotto il profilo della tutela del diritto alla vita (art. 2 CEDU) - che, *de lege lata*, nel caso Ilva pare invece poter venire in rilievo nella sua declinazione di messa in serio pericolo della vita – contribuisce al carattere non adeguato della tutela delle vittime dei reati ambientali. Si pensi, tra l'altro, all'ampiezza degli obblighi di incriminazione in relazione al diritto alla vita, obblighi che, in relazione al caso Ilva, avrebbero potuto condurre a mettere in discussione la legittimità delle immunità penali e amministrative previste dai decreti "salva-Ilva"; si pensi, ancora, al profilo del risarcimento del danno, che, in caso di violazione del diritto alla vita (anche in termini di messa in serio pericolo di quest'ultima), difficilmente potrebbe esaurirsi nella mera constatazione della violazione della Convenzione; si pensi, infine, alle misure per l'esecuzione della sentenza, che, in caso di accertata violazione del diritto alla vita, consisterebbero nell'apprestare tutte le misure capaci di ridurre i rischi per la vita ad un livello vicino allo zero, con il margine di apprezzamento dello Stato limitato alla scelta delle misure concrete da adottare per raggiungere tale scopo.

Più in generale, in prospettiva *de lege ferenda*, lo stesso caso Ilva mostra la necessità di ritornare sulla questione dell'introduzione del "diritto ad un ambiente salubre", autonomo rispetto al diritto alla vita e a quello alla vita privata e familiare, quale diritto fondamentale nel sistema di tutela apprestato dalla CEDU.

A quest'ultimo proposito, e spostandoci così sul piano nazionale, è importante sottolineare come, con la legge costituzionale n. 1/2022, il legislatore italiano abbia introdotto un nuovo terzo comma nell'art. 9 della Costituzione in base al quale, tra l'altro, la Repubblica «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.». Inoltre, la stessa legge ha modificato l'art. 41 della Costituzione, che oggi stabilisce che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in modo da recare danno, tra l'altro, alla salute e all'ambiente e include i fini ambientali tra quelli per perseguire i quali la legge determina i programmi e i controlli opportuni per indirizzare l'attività economica pubblica e privata.

Sebbene la Corte costituzionale negli anni fosse già giunta all'affermazione del valore della tutela dell'ambiente come bene unitario attraverso una lettura sistematica degli artt. 9 (tutela del paesaggio) e 32 (tutela della salute) della Costituzione, l'esplicita rilevanza oggi attribuita all'ambiente, soprattutto attraverso la modifica dell'art. 9, disposizione che è inserita tra i principi fondamentali, ne sancisce il valore fondamentale e il carattere di bene costituzionalmente protetto.

Si tratta di un intervento di grande rilievo sia nella prospettiva del ruolo e della responsabilità dello Stato in questa materia sia in quella delle ricadute in termini di responsabilità degli individui e delle persone giuridiche.

A quest'ultimo proposito, non può non valutarsi con favore la rivisitazione del sistema dei reati ambientali, recata dalla legge n. 68/2015, e del connesso meccanismo della responsabilità da reato delle persone giuridiche e degli enti collettivi, iniziata con il d.lgs. n. 121/2011 e portata avanti con la stessa legge n. 68/2015: sebbene diverse questioni restino aperte (si pensi alla possibilità di costituirsi parte civile nel processo a carico dell'ente), l'irrobustimento dell'apparato sanzionatorio e l'introduzione di fattispecie delittuose volte a punire severamente le condotte più gravi in termini di offesa al bene ambiente, insieme alla corresponsabilizzazione degli enti *ex d.lgs. n. 231/2001*, pare un passaggio fondamentale nella prospettiva della valorizzazione del ruolo della responsabilità degli individui e delle persone giuridiche nella tutela delle vittime dei reati ambientali.

Contestualmente, con altrettanto favore è da valutare la generale tendenza del sistema normativo penale italiano che, per lo più sotto l'impulso di istanze sovranazionali, nel corso degli ultimi anni è passato da una tendenziale indifferenza nei confronti della vittima del reato all'idea della vittima come protagonista del discorso penalistico, idea, questa, da ultimo concretizzatasi nella disciplina organica della giustizia riparativa introdotta dal d.lgs. n. 150/2022 e nella valorizzazione della vittima che essa sottende.

In questa prospettiva, l'esame delle questioni attraverso la lente metodologica dell'aporofobia, nel porre la vittima al centro delle analisi in tema di criminalità economica, costituisce un importante grimaldello sul quale far leva per individuare fondamento, modalità e contenuti di ulteriori miglie da recare al complessivo sistema normativo in prospettiva *de iure condendo*.

## 6. BIBLIOGRAFIA

- AMARELLI, Giuseppe. “I nuovi reati ambientali e la responsabilità degli enti collettivi: una grande aspettativa parzialmente delusa”, in *Cassazione Penale*, 2016, p. 405-424.
- ANDREAS, Peter. “Transnational Crime and Economic Globalization”. In: Mats Berdal and Mónica Serrano (a cura di). *Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual?*. Boulder: Lynne Rienner, 2002, p. 37-52.
- BENITO SÁNCHEZ, Carmen Demelsa, PEREZ CEPEDA, Ana (a cura di). *Propuestas al legislador y a los operadores de la justicia para el diseño y la aplicación del Derecho penal en clave anti-aporófoba*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.
- CATENACCI, Mauro. “L’introduzione dei delitti contro l’ambiente nel codice penale. Una riforma con poche luci e molte ombre”, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 2/2015, p. 32-47.
- CORNACCHIA, Luigi, PISANI, Nicola (diretto da), 2018. *Il nuovo diritto penale dell’ambiente*. Bologna: Zanichelli.
- CORTINA, Adela. *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*. Barcelona: Paidós, 2017.
- D’ALESSANDRO, Francesco. “La tutela penale dell’ambiente tra passato e futuro”. In: *Jus*, n.1/2016, 83-111.
- ELLIOT, Lorraine, SCHAEDELA, William H. (a cura di). *Handbook of Transnational Environmental crime*. Cheltenham UK, Northampton USA: Edward Elgar, 2016.
- FIANDACA, Giovanni; MUSCO, Enzo, 2019. *Diritto penale Parte Generale*. Bologna: Zanichelli.
- GRECO, Chiara. “Lo “scudo penale” dell’Ilva tra qualificazione giuridica e diritti fondamentali”, in *La Legislazione penale* [data di consultazione: 15/10/2022] 08/05/2020, p. 1-31. Disponibile all’indirizzo: <https://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2020/05/Greco-approfondimenti.pdf>.
- MAGLIARO, Letizio. “La vittima del reato nel processo penale”, in *Questione Giustizia*, ottobre 2019 (speciale), p. 106-126.
- MARTINEZ-ALIER, Joan, 2002. *The Environmentalism of the poor: a study of ecological conflicts and valuation*. Cheltenham UK, Northampton USA: Edward Elgar.
- PADOVANI, Tullio. “Legge sugli ecoreati, un impianto inefficace che non aiuta l’ambiente”, in *Guida al Diritto*, n. 32/2015, p. 10 ss.
- PALAZZO, Francesco. “I nuovi reati ambientali. Tra responsabilità degli individui e responsabilità dell’ente”, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2018, p. 329-334.
- RUGA RIVA, Carlo, 2015. *I nuovi ecoreati. Commento alla legge 22 maggio 2015*, n. 68, Torino: Giappichelli.
- RUGA RIVA, Carlo, 2021. *Diritto penale dell’ambiente*. Torino: Giappichelli.
- RUIZ ARIAS, Miriam. “La víctima del delito ambiental: estudio desde la aporofobia”, in *Justicia*, 20/02/2022 [data di consultazione: 15/10/2022]. Disponibile all’indirizzo: <https://revistas.unisimon.edu.co/index.php/justicia/article/view/4891/5451#toc>.
- SAIPENS, Toine, WHITE, Rob, HUISMAN, Wim (a cura di). *Environmental Crime in Transnational Context*. London: Routledge, 2016.
- SCARCELLA, Alessio. “Giurisprudenza C.e.d.u. e diritto dell’ambiente: i principali “filoni” della Corte di Strasburgo”, in *Ambiente&Sviluppo*, n. 2/2013, p. 129-137.
- SERRANO TÁRRAGA, María Dolores. “Exclusión Social y Criminalidad”, in *Revista de Derecho UNED*, n. 14, 2014, p. 587-617.
- SEVERINO, Paola. “Il nuovo diritto penale ambientale. Problemi di teoria del reato e profili sanzionatori”, in *Dir. pen. cont. – Riv. trim.*, n. 1/2018, p. 190-195.
- SIRACUSA, Licia, “La legge 22 maggio 2015, n. 68 sugli “ecodelitti”: una svolta quasi “epocale” per il diritto penale dell’ambiente”, in *Dir. pen. cont. – Riv. Trim.*, 2/2015, p. 197-224.
- TERRADILLOS BASOCO, Juan, 2020. *Aporofobia y plutofilia. La deriva jánica de la política criminal contemporánea*. Barcelona: Ed. J.M Bosch.

VAGLIASINDI, Grazia Maria. “Dalla direttiva 2008/99/CE alla legge n. 68/2015: le traiettorie europee in materia di tutela penale dell’ambiente e l’impatto sul diritto penale ambientale nazionale”. En: A.M. Maugeri, V. Scalia, G.M. Vagliasindi (a cura di), *Crimine organizzato e criminalità economica. Tendenze empirico-criminologiche e strumenti normativi di contrasto nella prospettiva del diritto dell’Unione Europea*. Pisa: IUS Pisa University Press, 2019, p. 89-121.

VERRI, Paolo, 2007. “Le ecomafie: crimini senza vittime?”, en *Diritto all’ambiente*, 15 giugno [data di consultazione: 15/10/2022], p. 1-18. Disponibile all’indirizzo: [http://dirittoambiente.net/file/vari\\_articoli\\_132.pdf](http://dirittoambiente.net/file/vari_articoli_132.pdf).

VIDAURRI ARÉCHIGA, Manuel. “El Derecho penal frente a la aporofobia”, en *CRIMINALIA. Academia Mexicana de Ciencias Penales*, dicembre 2020 (commemorativa), p. 301-316.

VOZZA, Donato. “Obblighi di tutela penale del diritto alla vita ed accertamento del nesso causale”, en *Dir. pen. cont.* – Riv. Trim., n. 2/2016, p. 41-53.

WHITE, Rob, 2011. *Transnational Environmental Crime. Toward an eco-global criminology*. London: Routledge.

ZIRULIA, Stefano. “Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva. Nota a C. eur. dir. uomo, sez. I, 24 gennaio 2019, Cordella e altri c. Italia”, en *Dir. pen. cont.* – Riv. Trim., n. 3/2019, p. 135-162.

ZIRULIA, Stefano. “La (perenne) crisi dell’Ilva e il c.d. scudo penale: tra reati ambientali e sicurezza sul lavoro”, en *Sistema penale* (18 novembre 2019).

