

ESENZIONE DA RESPONSABILITÀ PER ATTIVITÀ AUTORIZZATA NELLA VICENDA ILVA: CONSIDERAZIONI A MARGINE DEL C.D. “SCUDO PENALE”

di Emmanuele Penco

(Dottore di ricerca in Diritto Penale presso l'Università degli Studi di Genova)

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. La vicenda Ilva: fra logica “di governo” e “di repressione” nella gestione dell'emergenza ambientale - 2.1. Logica “di governo” e dimensione “sostanziale”: il d.l. 5 gennaio 2015, n. 1 e la previsione dell'“esimente” di cui all'art. 2, comma 6. - 2.2. Le questioni di legittimità costituzionale e la (non) decisione della Corte - 3. “Scudo penale” e dimensione soggettiva dell'illecito: l'art. 2, comma 6 come positivizzazione di un'area di rischio consentito - 4. Esenzione da responsabilità penale per attività autorizzata: efficacia e limiti del richiamo alla categoria del rischio consentito nel caso Ilva - 5. Qualche riflessione conclusiva: verso una clausola generale di delimitazione degli spazi di responsabilità colposa nel caso di attività produttiva autorizzata

1. Da più parti è stato evidenziato come la cifra della complessa “vicenda Ilva”, nei suoi profili più strettamente penalistici¹, possa essere individuata nel conflitto fra due diversi paradigmi di gestione della questione ambientale e sanitaria sottesa alla perdurante operatività dello stabilimento siderurgico². Ad un approccio *repressivo*, incarnato dalle iniziative assunte per lo più in sede cautelare dalla magistratura tarantina, ha fatto da contraltare una differente logica di *governo* dell'emergenza, che

¹ Per un inquadramento complessivo dal punto di vista penalistico della “vicenda Ilva” v. M. Catenacci, *Il «caso Ilva» nel difficile rapporto tra governo e tutela penale dell'ambiente*, in R. Borsari (a cura di), *Itinerari di diritto penale dell'economia*, Padova 2018, 55 ss.; G. Morgante, *Il diritto penale nel caso ILVA tra ospite d'onore e invitato di pietra*, in www.federalismi.it, 15/2013, 1 ss.; A. Picillo, *Tra le ragioni della vita e le esigenze della produzione: l'intervento penale e il caso Ilva di Taranto*, in www.archiviopenale.it, 2/2013, 1 ss.; D. Pulitanò, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa: riflessioni a margine del caso Ilva*, in *DPenCont – Riv. trim.*, 1/2013, 44 ss.; C. Ruga Riva, *Il caso Ilva: profili penali-ambientali*, in www.lexambiente.it, 17 ottobre 2014; S. Zirulia, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, Milano 2018, 190 ss.; Id., *La (perenne) crisi dell'ILVA e il c.d. scudo penale: tra reati ambientali e sicurezza sul lavoro*, in www.sistemapenale.it, 18 novembre 2019.

² D. Pulitanò, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa*, cit., 46, riconosce come nello svolgersi della vicenda ILVA siano chiaramente emersi due approcci fra loro alternativi: il primo, sotteso alle iniziative cautelari della magistratura, «incentrato su strumenti penali», e il secondo, proprio della successiva risposta legislativa, «incentrato sui poteri di gestione amministrativa». Di differenti «politiche di tutela, diversamente finalizzate (di governo l'una, repressiva l'altra)» parla M. Catenacci, *Il «caso Ilva» nel difficile rapporto tra governo e tutela penale dell'ambiente*, cit., 56. Per un'analoga ricostruzione dei differenti modelli di intervento, in senso tuttavia apertamente critico rispetto alla risposta «emergenziale» e «derogatoria» offerta dal potere legislativo v. F. Forzati, *Irrelevanza penale del disastro ambientale, regime derogatorio dei diritti e legislazione emergenziale: i casi Eternit, ILVA ed emergenza rifiuti in Campania. Lo stato d'eccezione oltre lo stato di diritto*, in www.penalecontemporaneo.it, 11 marzo 2015.

ha portato il legislatore a garantire la prosecuzione dell'attività produttiva dell'impianto pur in costanza di sequestro e nonostante l'intrinseca pericolosità della stessa³.

Il contrasto tra i predetti approcci è sfociato, come ben noto, in un conclamato conflitto tra poteri dello Stato, almeno in parte risolto – ma, si vedrà, in via non ancora definitiva – dall'intervento della Corte costituzionale⁴.

In questa sede intendiamo soffermarci su uno dei tanti tasselli di questo intricato mosaico, e cioè sull'esenzione da responsabilità penale per gli illeciti commessi nella gestione dell'impianto prevista dall'art. 2, comma 6, secondo periodo, del d.l. 5 gennaio 2015, n. 1: la norma che, per utilizzare l'enfatica *vulgata* giornalistica, ha costituito lo "scudo penale" dell'Ilva⁵. Si tratta di un tema non solo di rilevante interesse per il penalista, ma che – come è noto – ha rivestito un ruolo centrale nella trattativa legata al rinnovo del contratto tra la multinazionale ArcelorMittal (per mezzo della sua società italiana AM InvestCo Italy S.p.A.) e i commissari straordinari che attualmente gestiscono il gruppo Ilva⁶.

Molteplici sono le questioni (non soltanto *politiche*, ma strettamente *giuridiche*) che questo peculiare "scudo", questa inedita "protezione legale", pone sul tappeto: dall'inquadramento dogmatico del meccanismo esimente, alla problematica formulazione del testo normativo, sino ai relativi dubbi di legittimità costituzionale di recente sollevati dalla magistratura (e non del tutto risolti dalla Consulta). L'analisi di

³ D. Pulitanò, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa*, cit., 46 ss.; M. Catenacci, *Il «caso Ilva» nel difficile rapporto tra governo e tutela penale dell'ambiente*, cit., 56 ss. Sul punto, con riferimento ai diversi passaggi della vicenda ILVA, v. *infra*, par. 2 ss.

⁴ Il riferimento è a Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, in *GC*, 2013, 1424 ss., con note di V. Onida, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, *ivi*, 1494 ss.; D. Pulitanò, *Giudici tarantini e Corte costituzionale davanti alla prima legge ILVA*, *ivi*, 1498 ss.; R. Bin, *Giurisdizione o amministrazione, chi deve prevenire i reati ambientali? Nota alla sentenza "Ilva"*, *ivi*, 1505 ss.; G. Sereno, *Alcune discutibili affermazioni della Corte sulle leggi in luogo di provvedimento*, *ivi*, 1511 ss.

⁵ Tale norma prevede, al secondo periodo, che «le condotte poste in essere in attuazione del Piano Ambientale di cui al periodo precedente, nel rispetto dei termini e delle modalità *ivi* stabiliti, non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi funzionalmente delegati, in quanto costituiscono adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale». Con riferimento a tale disposizione, da ultimo, v. S. Zirulia, *La (perenne) crisi dell'ILVA e il c.d. scudo penale*, cit.

⁶ La cessazione di efficacia della «protezione legale» a partire dal 6 settembre 2019, determinata dalla mancata riproposizione in sede di conversione in legge della ulteriore proroga prevista dall'art. 14, primo comma, d.l. 3 settembre 2019, n. 101 (in merito alla quale v. *infra*, par. 2.1), è fra le ragioni espressamente richiamate dalla AM InvestCo Italy S.p.A. a supporto dell'iniziativa processuale volta a recedere dal contratto di affitto del complesso aziendale ILVA; sul punto v. in particolare S. Zirulia, *La (perenne) crisi dell'ILVA e il c.d. scudo penale*, cit. La vicenda, secondo quanto riportato dagli organi di informazione, si sarebbe recentemente risolta per mezzo di un accordo extraprocessuale siglato fra AM InvestCo Italy S.p.A. e i commissari straordinari dell'ex ILVA (*Ilva, accordo Arcelor Mittal-commissari: cambia il contratto e stop alla causa civile*, in <https://www.repubblica.it/economia/2020/03/04/news>).

tutti questi aspetti non può tuttavia prescindere da una sintetica ricognizione – necessariamente limitata ai profili qui di più stretto interesse – del contesto fattuale e legislativo entro il quale gli stessi sono emersi.

2. Il conflitto fra diverse logiche di gestione della questione Ilva, se guardato attraverso le lenti del diritto penale, ha interessato una duplice dimensione *processuale* e *sostanziale*⁷. Entrambi i profili erano già ben evidenti nel provvedimento che ha innescato il predetto contrasto, e cioè l'ordinanza del 7 agosto 2012 con la quale il Tribunale del Riesame di Taranto (tra l'altro) confermava il sequestro preventivo della c.d. "area a caldo" dell'impianto⁸.

Sul piano più strettamente *processuale*, l'ordinanza in parola – unitamente al successivo decreto di sequestro del 22 novembre 2012, avente ad oggetto i prodotti industriali realizzati dopo il primo provvedimento cautelare – ha consacrato l'idea, avanzata dalla magistratura inquirente, di *sequestro quale strumento espressamente finalizzato al blocco dell'attività produttiva*⁹, in funzione marcatamente preventiva rispetto al perdurare di condotte delittuose idonee a compromettere in modo gravissimo l'ambiente e la salute pubblica¹⁰.

Dal punto di vista *sostanziale*, il provvedimento dell'agosto 2012 espone limpidamente la teoria della configurabilità della responsabilità penale anche *nel rispetto delle prescrizioni previste dal titolo autorizzativo dell'attività produttiva*. Emerge, in altre parole, la convinzione circa l'assenza di ogni efficacia "liberatoria" per l'eventuale osservanza delle disposizioni cautelari cui l'Ilva si sia nel corso degli anni sottoposta¹¹: il giudice, affatto condizionato sul punto dalle valutazioni dell'autorità

⁷ Per l'efficace distinzione fra rilevanza *processuale* e rilevanza *sostanziale* delle questioni che la vicenda Ilva pone con riferimento al diritto penale v. D. Pulitanò, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa*, cit., 46 ss.; G. Morgante, *Il diritto penale nel caso ILVA*, cit., 3 ss.

⁸ M. Catenacci, *Il «caso Ilva» nel difficile rapporto tra governo e tutela penale*, cit., 60 riconosce nell'ordinanza citata il documento che ha «innescato il contrasto fra Poteri poi finito davanti alla Corte Costituzionale». Su tale provvedimento, oltre al contributo già citato, v. le considerazioni di A. Picillo, *Tra le ragioni della vita e le esigenze della produzione*, cit.; D. Pulitanò, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa*, cit., 45 ss.; S. Zirulia, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, cit., 194 ss.

⁹ Di «sequestro/blocco dell'attività produttiva» parla D. Pulitanò, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa*, cit., 49.

¹⁰ Nel giustificare la sussistenza del *periculum in mora* l'ordinanza afferma espressamente (p. 114): «risulta assolutamente evidente, nel caso di specie, come sussista l'urgenza di intervenire con il provvedimento di sequestro, atteso che, allo stato, (...) le emissioni di sostanze nocive alla salute della popolazione sono chiaramente in corso e l'adeguamento degli impianti, ovvero l'eliminazione delle non corrette pratiche di gestione delle polveri degli elettrofiltri e di tutte le disfunzioni sopra segnalate comportanti emissioni incontrollate e diffuse a quote basse non appare più eludibile».

¹¹ M. Catenacci, *Il «caso Ilva» nel difficile rapporto tra governo e tutela penale*, cit., 60.

amministrativa, mantiene la sua autonomia nella identificazione della possibile rilevanza criminale della condotta di inquinamento¹².

L'approccio seguito nell'affrontare i due profili che abbiamo testé evidenziato rivela i tratti di fondo di quel modello di intervento *repressivo* dichiaratamente rivolto ad una tutela di inderogabili esigenze di salute e sicurezza ambientale; una tutela che, in quanto operata in sede giurisdizionale, si palesa come *supplente*, fondata sul presupposto secondo il quale, nella vicenda in parola, la "sede" amministrativa ha – per diversi motivi – fallito¹³.

Traspare così l'immagine di una giurisdizione – come è stato autorevolmente riconosciuto – caratterizzata in senso non *epistemologico*, ma *prevenzionistico*¹⁴: un esercizio del potere giurisdizionale con un «volto che guarda all'oggi e al futuro»¹⁵, nella ricerca di una risposta immediata che impedisca il ripetersi di condotte pericolose¹⁶, secondo una logica in una certa misura connaturale alle misure cautelari, ma che nel processo Ilva è talmente marcata da far assumere a questi ultimi provvedimenti (già) le fattezze delle «decisioni "di giustizia"»¹⁷.

La risposta del governo nazionale alle iniziative assunte dalla magistratura tarantina è contenuta, come ben noto, nel primo dei decreti "salva Ilva"¹⁸, il d.l. 3 dicembre 2012, n. 207, convertito con modifiche dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231. È questo l'atto che inaugura il modello di *governo della crisi* proposto dall'esecutivo, al quale risultano ispirati tutti i successivi provvedimenti normativi "ad Ilvam"¹⁹, compreso il d.l. n. 1 del 2015 già citato che ha introdotto il c.d. "scudo penale". Un intervento, quello del d.l. n. 207 del 2012, che assumeva i tratti di una vera e propria

¹² Il profilo in parola era stato evidenziato dall'ordinanza in particolare con riferimento alla prospettazione difensiva che allegava il costante rispetto da parte di Ilva dei limiti di legge per le emissioni inquinanti e delle prescrizioni contenute nell'AIA del 4 agosto 2011. Sul punto v. le considerazioni critiche di M. Catenacci, *Il «caso Ilva» nel difficile rapporto tra governo e tutela penale*, cit., 60 e C. Ruga Riva, *Il caso Ilva: profili penali-ambientali*, cit. Con riferimento all'orientamento giurisprudenziale favorevole a riconoscere la responsabilità del datore di lavoro anche in caso di osservanza dei limiti-soglia fissati in materia di salute e sicurezza sul lavoro, v. più diffusamente *infra*, par. 3.

¹³ A tal proposito G. Morgante, *Il diritto penale nel caso ILVA*, cit., 5, parla di «"supplenza gestionale" di interessi primari della collettività».

¹⁴ Così D. Pulitanò, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa*, cit., 45. Nello stesso senso, fra gli altri, F. Forzati, *Irrilevanza penale del disastro ambientale, regime derogatorio dei diritti e legislazione emergenziale*, cit., 43 ss.; G. Morgante, *Il diritto penale nel caso ILVA*, cit., 2 ss.

¹⁵ D. Pulitanò, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa*, cit., 45.

¹⁶ «Aspirazione all'effetto immediato», secondo G. Morgante, *Il diritto penale nel caso ILVA*, cit., 2.

¹⁷ D. Pulitanò, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa*, cit., 45. Sul punto F. Forzati, *Irrilevanza penale del disastro ambientale, regime derogatorio dei diritti e legislazione emergenziale*, cit., 43, riconosce come nel procedimento Ilva «(il Pm propone ed) il Giudice recepisce questa prospettiva di accertamento interamente *ex ante*, che va oltre l'analisi cognitiva-indiziaria dell'intervenuto pericolo».

¹⁸ S. Zirulia, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, cit., 195.

¹⁹ D. Pulitanò, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa*, cit., 50.

scalata ostile, caratterizzandosi per la malcelata volontà di neutralizzare il contenuto dei provvedimenti di sequestro che avevano interessato lo stabilimento siderurgico.

Non poteva che essere letto in questo senso, infatti, l'art. 1 del decreto, che consentiva a determinate condizioni la prosecuzione per una durata non superiore a 36 mesi dell'attività delle «industrie di interesse strategico nazionale», anche in costanza di sequestro da parte dell'autorità giudiziaria. Ancora più evidente era il dettato dell'art. 3 (come modificato in sede di conversione), laddove – riferendosi espressamente agli «impianti siderurgici della società ILVA S.p.A.» – consentiva non soltanto «la prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento», ma anche la «commercializzazione dei prodotti» dell'attività stessa, compresi quelli in giacenza, in aperto contrasto con il provvedimento di sequestro del novembre 2012²⁰.

Appare evidente come il paradigma del primo decreto Ilva del 2012 condividesse con l'opposto approccio repressivo avanzato dalla magistratura la logica dell'*immediatezza*: un intervento *ad hoc*, idoneo a consentire da subito la prosecuzione dell'attività produttiva, nel dichiarato intento di far fronte alla «assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione»²¹. Soltanto con i provvedimenti normativi successivi questa logica virerà verso un orizzonte nel quale l'eccezionalità si dilata di rinvio in rinvio, giungendo ad una sorta di temporanea stabilizzazione.

La «sterilizzazione» degli effetti dei provvedimenti di sequestro²² operata dal legislatore portò, come ben noto, alle plurime questioni di legittimità costituzionale sollevate dal GIP e dal Tribunale di Taranto, con riferimento agli artt. 1 e 3 del d.l. n. 207 del 2012, come modificati in sede di conversione²³.

È interessante notare come, nonostante le norme censurate fossero funzionali ad operare sul piano eminentemente *processuale*, non toccando quella dimensione *sostanziale* di “responsabilità per l'attività autorizzata” che pure era stata evocata in sede di provvedimento di sequestro, i giudici *a quibus* abbiano comunque evocato in senso critico anche tale ultimo profilo, riproponendo quella dicotomia che abbiamo in precedenza evidenziato: gli artt. 1 e 3 del decreto in parola, si legge nell'ordinanza del GIP, avrebbero predisposto «una vera e propria “cappa” di totale “immunità” dalle norme *penali e processuali*»²⁴.

²⁰ In questo senso D. Pulitanò, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa*, cit., 47.

²¹ Esigenza richiamata tanto nella *Premessa* del testo normativo, quanto all'art. 1.

²² L'efficace espressione è di S. Zirulia, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, cit., 214

²³ L'ordinanza del Tribunale ordinario di Taranto in funzione di giudice dell'appello cautelare del 15 gennaio 2013 e l'ordinanza del Giudice per le indagini preliminari di Taranto del 22 gennaio 2013 sono entrambe consultabili in www.penalecontemporaneo.it. Con riferimento a tali provvedimenti v. per tutti G. Arconzo, *Il decreto legge “ad Ilvam” approda alla Corte costituzionale: osservazioni preliminari al giudizio di costituzionalità*, in *DPenCont – Riv. trim.*, 1/2013, 28 ss.

²⁴ GIP Taranto, ordinanza 22 gennaio 2013, cit., (corsivo nostro).

Era tuttavia evidente come le norme del decreto Ilva, limitandosi di fatto ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva pur in costanza del sequestro cautelare, non potessero essere lette come istitutive di alcuna *immunità* rispetto all'operare delle disposizioni incriminatrici: nessun impatto, dunque, sul diritto penale sostanziale²⁵. La sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013, nel respingere le questioni di legittimità, ha in questo senso chiaramente affermato come «la disposizione censurata non stabilisce alcuna immunità penale per il periodo sopra indicato» e non «introduce [...] alcuna forma di cancellazione o attenuazione delle responsabilità gravanti sui soggetti che abbiano compiuto violazioni delle norme penali poste a presidio dell'ambiente e della salute» (§ 8 del *Considerato in diritto*).

Anche le perplessità espresse dai rimettenti sul piano *processuale* sono state confutate dalla pronuncia della Consulta: le norme censurate non hanno «intaccato il potere-dovere del pubblico ministero di esercitare l'azione penale», così come «non è vero [...] che la disciplina abbia inibito il ricorso allo strumento cautelare nell'ambito dei procedimenti penali volti all'accertamento di eventuali illeciti», posto che il testo del decreto «consente chiaramente la permanenza delle misure già adottate e mira solo ad escludere che i provvedimenti di sequestro, presenti o futuri, possano impedire la prosecuzione dell'attività produttiva» (§ 8.1. del *Considerato in diritto*)²⁶.

In definitiva, la Corte ha salvato il modello *di governo* proposto dal legislatore italiano, ritenendo che l'espressa autorizzazione alla prosecuzione dell'attività, almeno nella sua limitata portata temporale di 36 mesi e nella sua efficacia sul piano (appunto) meramente *processuale*, realizzasse «un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso».

2.1 Lo svolgersi delle successive fasi della “vicenda Ilva”, attraverso in particolare il commissariamento operato con il d.l. 4 giugno 2013, n. 61 (convertito con modifiche dalla legge 3 agosto 2013, n. 89) e il Piano di risanamento con efficacia modificativa dell'AIA approvato con il d.P.C.M. 14 marzo 2014, ha portato all'emanazione del d.l. n. 1 del 2015. Tale decreto, nel porre Ilva in regime di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, ha altresì segnato un salto di qualità (sia detto senza alcuna connotazione valutativa) nella logica *di governo* del legislatore.

²⁵ Così espressamente D. Pulitanò, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa*, cit., 46.

²⁶ Con particolare riferimento alla rilevanza processuale della disciplina introdotta dal d.l. n. 207 del 2012 v. ancora D. Pulitanò, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa*, cit., 48 ss.

Con riferimento al già ricordato piano *processuale*, veniva sostanzialmente prorogato il termine di 36 mesi per l'autorizzazione alla produzione in costanza di sequestro originariamente previsto nel d.l. n. 207 del 2012: inizialmente spostato al 30 giugno 2017 (per mezzo della modifica apportata dal d.l. 4 dicembre 2015, n. 191, convertito dalla legge n. 13 gennaio del 2016), tale termine veniva poi ulteriormente dilazionato, prima di 18 mesi, e infine al 23 agosto 2023, essendo stato «adeguato» alla scadenza dell'AIA²⁷. Lo stato di emergenza, che nella logica iniziale del legislatore consentiva una deroga temporalmente limitata alla disciplina in materia di sequestro, veniva così evidentemente «cronicizzato», facendo sorgere dei legittimi dubbi sulla sua effettiva configurabilità come tale²⁸.

È tuttavia sul piano *sostanziale* della vicenda che il d.l. n. 1 del 2015 marca il cambio di passo più rilevante ai nostri fini. Tale dimensione, come si è visto (e come confermato dalla Corte costituzionale) non toccata dal precedente d.l. n. 207 del 2012, viene invece apertamente presa in considerazione dal comma 6 dell'art. 2 del “nuovo” decreto. Tale norma riconosce infatti espressamente che le condotte poste in essere *in conformità* al Piano di risanamento modificativo dell'AIA di cui al d.P.C.M. 14 marzo 2014 «non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa» dei soggetti chiamati all'attuazione del Piano stesso. Parallelamente, sul piano della possibile responsabilità amministrativa da reato della persona giuridica, lo stesso comma 6 equipara l'osservanza delle disposizioni del Piano «all'adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione, previsti dall'art. 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231».

Viene dunque previsto apertamente quello che in precedenza era soltanto stato prospettato in via interpretativa dalla magistratura tarantina, in senso critico e comunque in modo ancora infondato: un meccanismo di *esenzione dalla responsabilità* (amministrativa e) *penale* – in questo senso si può parlare di “esimente”²⁹ – nel caso di *condotta conforme alle autorizzazioni e alle prescrizioni* dell'autorità amministrativa (e legislativa)³⁰.

La protezione legale, come emerge dal testo della norma, trascende la dimensione della sola persona fisica potenzialmente responsabile, introducendo anche un inedito sistema di “scudo penale-amministrativo” per l'ente, che opera sul piano del

²⁷ Con riferimento alle novità introdotte dal d.l. n. 1 del 2015 v. l'efficace sintesi offerta da S. Zirulia, *Alla Corte costituzionale una nuova questione di legittimità della disciplina c.d. “salva-Ilva”*, in www.penalecontemporaneo.it, 14 febbraio 2019.

²⁸ In questo senso S. Zirulia, *Alla Corte costituzionale una nuova questione di legittimità*, cit.

²⁹ Così S. Zirulia, *La (perenne) crisi dell'ILVA e il c.d. scudo penale*, cit.; con riferimento alla natura giuridica del meccanismo di cui all'art. 2, comma 6, del d.l. n. 1 del 2015 v. diffusamente *infra*.

³⁰ In senso critico individua nella “esimente” in parola «l'ultimo atto di un [...] regime di deregolamentazione e deresponsabilizzazione» F. Forzati, *Irrilevanza penale del disastro ambientale, regime derogatorio dei diritti e legislazione emergenziale*, cit., 3.

meccanismo (a sua volta *esimente*) dell'art. 6 del d.lgs. n. 231 del 2001, in qualche modo "blindandolo" nel caso di osservanza delle disposizioni contenute nel Piano ambientale. I limiti del presente lavoro impongono di concentrarci solo sulla esenzione da responsabilità (strettamente) penale prevista per la persona fisica, non consentendo un approfondimento delle questioni connesse all'ulteriore "protezione" pensata per l'ente; si tratta comunque di un profilo – ci pare – certamente rilevante, e purtuttavia rimasto in secondo piano, almeno nelle questioni costituzionali sollevate dalla magistratura con riferimento alla norma in parola³¹.

La portata del meccanismo di esenzione da «responsabilità penale o amministrativa» di cui al citato art. 2, comma 6, ha subito, con il susseguirsi degli interventi normativi, importanti modifiche, che hanno interessato sostanzialmente tre aspetti: ambito di applicazione oggettivo, estensione soggettiva e durata temporale³².

Per quanto concerne il primo profilo, la formulazione originaria della norma estendeva l'operatività dello "scudo" alle violazioni in materia «ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro», dimostrando un'efficacia "di copertura" molto ampia, comprensiva anche di aspetti non strettamente connessi a quanto disciplinato nell'AIA e nel Piano di risanamento ambientale. Successivamente, con l'intervento del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 (convertito con modifiche dalla legge 28 giugno 2019, n. 58), è stato ridotto l'ambito applicativo dell'esimente, limitandolo alle sole violazioni in materia ambientale ed escludendo espressamente quelle in materia di salute, incolumità pubblica e sicurezza sul lavoro³³.

³¹ Diverse sono le questioni che pone lo "scudo penale-amministrativo" di cui al primo periodo del comma 6, se considerato alla luce dei principi che reggono il sistema di responsabilità dell'ente di cui al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231. Basti considerare che, con riferimento alla "copertura" offerta alla persona giuridica, il meccanismo si dimostra strutturalmente più debole rispetto a quello predisposto per la persona fisica, nella misura in cui la norma si limita ad equiparare l'osservanza delle disposizioni del Piano Ambientale alla adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione; il che, evidentemente, non risulta sufficiente al fine di una sicura esenzione da responsabilità per l'ente: basti pensare ai profili legati alla corretta operatività dell'organismo di vigilanza e alla prova dell'elusione fraudolenta del modello, ugualmente rilevanti ai sensi del medesimo art. 6 del d.lgs. n. 231 del 2001. Più in generale, a venire in rilievo è il tema della possibile capacità dell'osservanza delle prescrizioni provenienti dall'autorità amministrativa ovvero legislativa di inibire il giudizio di *colpevolezza organizzativa* necessariamente sotteso alla responsabilità da reato dell'ente.

³² Per un efficace quadro di sintesi degli interventi normativi che hanno interessato l'art. 2, comma 6, del d.l. n. 1 del 2015 v. S. Zirulia, *La (perenne) crisi dell'ILVA e il c.d. scudo penale*, cit.

³³ Con riferimento al profilo della sicurezza sul lavoro assume particolare rilevanza la sentenza della Corte costituzionale, 23 marzo 2018, n. 58 (in *GC* 2018, 592 ss., con nota di D. Pulitanò, *Una nuova "sentenza Ilva". Continuità o svolta?*), con la quale veniva dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 3 del d.l. 4 luglio 2015, n. 92. Tale disposizione, replicando nella sostanza il modello del d.l. n. 207 del 2012, era intervenuta a valle di un provvedimento di sequestro dell'autorità giudiziaria emesso nell'ambito di un procedimento per un infortunio mortale sul lavoro avvenuto in uno degli altoforni dello stabilimento di Taranto, autorizzando espressamente la prosecuzione dell'attività produttiva per un termine di 12 mesi pur in costanza di sequestro e imponendo all'impresa di adottare un piano specifico per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro. La Consulta, confrontandosi apertamente con il precedente costituito dalla sentenza n. 85 del 2013, riteneva questa volta che

Con riferimento all'estensione soggettiva, essa è mutata in coerenza con l'evoluzione del panorama delle figure tenute al rispetto delle disposizioni del Piano di risanamento. La versione originaria della norma, in questo senso, escludeva la responsabilità del «commissario straordinario e dei soggetti da questo funzionalmente delegati»; soggetti ai quali il d.l. 9 giugno 2016, n. 98 (convertito con modifiche dalla legge 1° agosto 2016, n. 151), in vista della conclusione della procedura di cessione dei complessi aziendali del gruppo Ilva, affiancava l'«affittuario o acquirente» e i loro delegati.

L'aspetto più problematico è costituito dal terzo profilo, ovvero quello della durata temporale dello “scudo”. Nella sua prima formulazione la norma pareva implicitamente legare l'efficacia esimente al termine ultimo per l'attuazione del Piano, fissato – alla luce dell'intervento del d.l. n. 191 del 2015 – al 30 giugno 2017; successivamente il d.l. n. 98 del 2016 e il d.l. 30 dicembre 2016, n. 244 (convertito con modifiche dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19) hanno prorogato il predetto termine, estendendolo fino ai diciotto mesi successivi alla data di entrata in vigore del d.P.C.M. di approvazione delle modifiche del Piano (d.P.C.M. 29 settembre 2017), ovvero sino al 30 marzo 2019; in ultimo, il già citato d.l. n. 34 del 2019 estendeva l'applicabilità della norma sino al 6 settembre 2019.

Veniva così a determinarsi un disallineamento fra la scadenza prevista per l'esercizio dell'attività autorizzata (23 agosto 2023, ai sensi di quanto previsto dal d.l. n. 244 del 2016) e la “copertura” offerta dall'esimente di cui al quinto comma dell'art. 2 in parola (si è detto, operante fino 6 settembre 2019). Si trattava, a ben vedere, di uno scostamento del tutto irrazionale, nella misura in cui il meccanismo di protezione legale risultava ontologicamente legato all'efficacia e alla durata del Piano di risanamento, essendo strutturato come esenzione da responsabilità per le condotte poste in essere (appunto) *in attuazione* del Piano stesso. La scelta di fissare una durata diversa per l'esimente, e dunque di slegare l'operatività di quest'ultima dal termine ultimo del 23 agosto 2023, poneva evidenti problemi con riferimento alla possibile diversità di conseguenze in punto di responsabilità penale (almeno stando alla stretta lettera della norma³⁴) rispetto a condotte ugualmente osservanti le prescrizioni dettate dall'autorità amministrativa e legislativa, tenute però in tempi diversi (appunto, in

«il legislatore non [avesse] rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato tutti gli interessi costituzionali rilevanti», giungendo così alla declaratoria di illegittimità. Con riferimento alle conseguenze di tale pronuncia sui successivi passaggi della vicenda Ilva v. S. Zirulia, *La (perenne) crisi dell'ILVA e il c.d. scudo penale*, cit.

³⁴ Il possibile inquadramento del meccanismo esimente nell'ambito dei principi generali dell'illecito colposo, evidentemente, stempera la rilevanza del dato positivo, cambiando in radice i termini della questione; sul punto v. *infra*, par. 3 ss.

epoca antecedente ovvero successiva al 6 settembre 2019)³⁵. La questione pare fosse stata in effetti colta dall'Avvocatura dello Stato, che, in un parere reso il 21 agosto 2018 al Ministero dello Sviluppo Economico, del Lavoro e delle Politiche Sociali, riconosceva come in verità lo "scudo penale" dovesse operare «per tutto l'arco temporale in cui l'aggiudicatario sarà chiamato ad attuare le prescrizioni ambientali impartite dall'amministrazione (...) [arco] quindi coincidente con la data di scadenza della autorizzazione integrata ambientale in corso di validità (23.8.2023)»³⁶.

A risolvere la predetta incongruenza era intervenuto il d.l. 3 settembre 2019, n. 101, che con riferimento all'affittuario, all'acquirente e ai soggetti da questi funzionalmente delegati estendeva l'efficacia dell'esimente «sino alla scadenza dei termini di attuazione stabili dal Piano [Ambientale]», ovvero sino al 23 agosto 2023. Tuttavia, in sede di conversione del decreto le interpolazioni all'art. 2 del d.l. n. 1 del 2015 sono state stralciate, compresa la predetta proroga dello "scudo" al 2023: la legge 2 novembre 2019, n. 128, non riproponendo le modifiche sopra citate, ha dunque lasciato fermo il precedente riferimento al termine del 6 settembre 2019, determinando – di fatto – «l'immediato venire meno della copertura offerta dall'art. 2 comma 6»³⁷. Da qui, come abbiamo ricordato, la dichiarazione della volontà di recesso dal contratto di affitto da parte di AM InvestCo Italy S.p.A. e la relativa iniziativa processuale, che ha innescato l'ultima (solo in ordine di tempo) "crisi Ilva"³⁸.

2.2. In parallelo rispetto al frenetico succedersi di interventi legislativi, il d.l. n. 1 del 2015 è stato interessato da una questione di legittimità costituzionale sollevata con ordinanza dell'8 febbraio 2019 dal GIP di Taranto³⁹. I dubbi espressi dal giudice

³⁵ In questo senso v. anche le considerazioni contenute nell'ordinanza del GIP di Taranto dell'8 febbraio 2019, in www.penalecontemporaneo.it, 14 febbraio 2019, con nota di S. Zirulia, *Alla Corte costituzionale una nuova questione di legittimità*, cit., con la quale veniva sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 5 e 6, d.l. n. 1 del 2015 (in merito alla quale v. *infra*). Il rimettente sul punto riconosce (p. 17) che «non sono chiare le ragioni di questo "scollamento" tra il periodo dell'attività autorizzata (sino al 23 agosto 2023) e la copertura temporale della esimente».

³⁶ Il parere dell'Avvocatura dello Stato (consultabile integralmente sul sito www.mise.gov.it) era stato richiesto con riferimento «a possibili anomalie relative alla procedura di gara per il trasferimento a terzi dei complessi industriali facenti capo alle società del gruppo ILVA in amministrazione straordinaria», e al par. 6.4. prendeva espressamente in considerazione la «esimente penale» di cui all'art. 2, comma 6, d.l. n. 1 del 2015, riconoscendo in generale come la stessa «non appa[ia] *prima facie* illegittima alla luce dei canoni interpretativi sino ad oggi adottati dalla Corte Costituzionale». Con riferimento al profilo dell'applicabilità temporale della esimente l'Avvocatura richiamava un proprio precedente parere del 14 settembre 2017, con il quale già veniva evidenziata la necessità di legare la durata della protezione al termine fissato per l'attuazione del Piano ambientale.

³⁷ Così S. Zirulia, *La (perenne) crisi dell'ILVA e il c.d. scudo penale*, cit.

³⁸ Sul punto v. *supra*, nota n. 6.

³⁹ In merito alla quale v. il già citato contributo di S. Zirulia, *Alla Corte costituzionale una nuova questione di legittimità*, cit.,

rimettente puntavano dritto al cuore del rinnovato modello *di gestione* della crisi pensato dal legislatore, interessando entrambi i profili di disciplina, *processuale* e *sostanziale*, sui quali ci siamo soffermati al paragrafo precedente.

All'attenzione della Corte costituzionale veniva posto, in primo luogo, il comma 5 dell'art. 2 – fulcro della disciplina *processuale* – con il quale, come si è visto, veniva concessa ai gestori di ILVA una proroga fino all'agosto del 2023 del termine entro il quale attuare il Piano di risanamento, estendendo fino a tale data la possibilità di prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento anche in costanza di sequestro. Seconda norma censurata era, appunto, lo “scudo penale” previsto dal successivo comma 6, disposizione che – questa volta – espressamente riconosceva un'esenzione da responsabilità per le condotte realizzate in attuazione del Piano, apparentemente fissando dunque (per dirlo con le parole usate dal medesimo Giudice nella questione precedentemente sollevata con riferimento al d.l. n. 207 del 2012) «una “cappa” di totale “immunità”».

L'ordinanza di rimessione si confrontava apertamente con la sentenza della Consulta n. 85 del 2013, che pure aveva “salvato” gli artt. 1 e 3 del “primo” decreto Ilva, dei quali l'art. 2 del “secondo” decreto risulta essere l'epigono. Se la sentenza del 2013 – affermava il giudice *a quo* – aveva stabilito i limiti costituzionali entro i quali il «difficile (n.d.e. *possibile?*) equilibrio tra l'interesse nazionale alla produzione ed all'occupazione e la tutela della salute e dell'ambiente»⁴⁰ realizzato dal legislatore poteva dirsi ragionevole, si trattava ora di sottoporre a tale *test* di legittimità la disciplina introdotta, sul piano processuale e sostanziale, dall'art. 2 del d.l. n. 1 del 2015.

Come prevedibile, secondo il rimettente, il nuovo decreto Ilva avrebbe fallito miseramente tale prova: da un lato, lo «spazio temporale massimo di 36 mesi»⁴¹ entro il quale doveva essere limitata la prosecuzione dell'attività, consentita comunque allo scopo di una celere rimozione delle cause dell'inquinamento ambientale e dei rischi per la salute pubblica, era stato dilatato di proroga in proroga, sino ad essere esteso a «undici anni dal sequestro dello stabilimento»⁴²; dall'altro, quella “copertura integrale” dalla responsabilità penale che la Corte aveva affermato non potersi ricavare dal dettato del d.l. n. 207 del 2012 trovava questa volta – per le condotte in attuazione del Piano ambientale – espresso riconoscimento nell'esimente di cui all'art. 2, comma 6, del d.l. n. 1 del 2015.

Una siffatta disciplina si sarebbe dimostrata in contrasto con diversi parametri costituzionali. *In primis*, l'art. 3 Cost., in particolare con riferimento al trattamento irragionevolmente privilegiato che il legislatore avrebbe garantito all'Ilva, rispetto

⁴⁰ GIP Taranto, ordinanza 8 febbraio 2019, cit., 21.

⁴¹ GIP Taranto, ordinanza 8 febbraio 2019, cit., 24.

⁴² GIP Taranto, ordinanza 8 febbraio 2019, cit., 25.

tanto alla generalità delle altre imprese, quanto agli altri complessi rientranti nella categoria degli «stabilimenti produttivi di interesse generale»⁴³. L'aver poi consentito che l'attività pericolosa continuasse, esponendo i lavoratori e più in generale la popolazione all'inquinamento così ingenerato, avrebbe determinato una violazione del combinato disposto degli artt. 32 e 35 Cost., così come dei limiti che l'art. 41 Cost. riconosce per l'esercizio dell'attività di impresa⁴⁴. Ancora, le norme censurate sarebbero state in conflitto sia con gli artt. 24 e 112 Cost., interferendo le stesse con il dovere dell'ordinamento di reprimere e prevenire reati⁴⁵, che con l'art. 117 Cost., in quanto violative degli artt. 2, 8 e 13 CEDU, alla luce di quanto affermato nella sentenza dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo *Cordella e altri c. Italia* del 24 gennaio 2019⁴⁶.

Era in definitiva il modello "legge Ilva" nel suo complesso che – ancora una volta – veniva rimesso all'attenzione dei Giudici della legge. La risposta della Corte si presentava a ben vedere tutt'altro che scontata, non potendosi leggere nella sentenza n. 85 del 2013 alcuna efficacia in qualche modo "vincolante" rispetto al nuovo giudizio richiesto alla Consulta; il rimettente aveva infatti effettuato un'attenta operazione di *distinguishing*, tracciando con cura le differenze che (a suo avviso) correavano fra il «ragionevole bilanciamento» di interessi in conflitto che aveva superato il vaglio di costituzionalità nel 2013 e la nuova disciplina di cui al d.l. n. 1 del 2015⁴⁷.

La Corte costituzionale, tuttavia, non ha dato un'adeguata risposta (né in un senso né nell'altro) ai dubbi sollevati dal GIP di Taranto; con ordinanza n. 230 del 2019, infatti, veniva disposta la restituzione degli atti al rimettente «per un nuovo esame

⁴³ Sul punto v. GIP Taranto, ordinanza 8 febbraio 2019, cit., 26 ss.

⁴⁴ GIP Taranto, ordinanza 8 febbraio 2019, cit., 29 ss.

⁴⁵ GIP Taranto, ordinanza 8 febbraio 2019, cit., 30 ss.

⁴⁶ GIP Taranto, ordinanza 8 febbraio 2019, cit., 31 ss. Con la sentenza Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Sez. I, 24 gennaio 2019, *Cordella e altri c. Italia*, in www.penalecontemporaneo.it, i giudici di Strasburgo – come noto – hanno condannato lo Stato italiano con riferimento al caso Ilva per violazione del diritto alla vita privata (art. 8 CEDU) e ad un ricorso effettivo (art. 13 CEDU), riconoscendo come il legislatore non sia stato in grado di attuare un corretto bilanciamento fra interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva e interesse dei singoli a vivere in un ambiente salubre. Con riferimento a tale pronuncia v. C. Romeo – A.V. Salamino, *Bilanciamento tra tutela della salute e sviluppo economico: il caso Ilva*, in *GI*, 2019, 2228 ss.; A. Scarcella, *Violato il diritto alla salute e quello ad un ricorso effettivo dei residenti nell'area ad elevato pericolo di inquinamento ambientale dell'Ilva di Taranto*, in *CP*, 2019, 2293 ss.; D. Vozza, *Oltre la giustizia penale: la Corte EDU condanna lo Stato italiano nel caso dell'Ilva di Taranto per violazione del diritto al rispetto della vita privata e del diritto ad un ricorso effettivo*, in *RIML*, 2019, 707 ss.; S. Zirulia, *Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva*, in www.penalecontemporaneo.it, 19 marzo 2019.

⁴⁷ Ad avviso di S. Zirulia, *Alla Corte costituzionale una nuova questione di legittimità*, cit., in particolare, si dimostrerebbero condivisibili le censure sollevate con riferimento alla dimensione processuale del d.l. n. 1 del 2015, specie guardando all'amplissima dilatazione temporale subita dal termine per l'attuazione del Piano (e, conseguentemente, per la prosecuzione dell'attività in costanza di sequestro): «l'impressione (...) è che il rimettente abbia colto nel segno laddove ha denunciato l'irragionevolezza insita nel convulso succedersi di continue proroghe del termine per l'attuazione del piano di risanamento».

della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni alla luce del mutato quadro normativo»⁴⁸.

Lo *ius superveniens* cui si riferisce la pronuncia è costituito da quei provvedimenti normativi *successivi* allo stato della disciplina che veniva preso in considerazione e “fotografato” dall’ordinanza di rimessione (ricordiamo, datata febbraio 2019); ripercorrendo le tappe già scandite nel paragrafo precedente, queste le novità (tutte riferite al comma 6 dell’art. 2): limitazione dell’ambito di applicazione oggettivo dell’esimente alle sole ipotesi in materia ambientale, con esclusione di quelle concernenti la tutela della salute e dell’incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro, ai sensi del d.l. n. 34 del 2019; estensione temporale della predetta copertura al 6 settembre 2019, sempre ad opera del d.l. n. 34 del 2019; ulteriore proroga dell’efficacia dello “scudo” sino al termine di attuazione del Piano di risanamento (e cioè sino al 23 agosto 2023), a seguito del d.l. 101 del 2019; soppressione – infine – di quest’ultima modifica nella legge di conversione n. 128 del 2019, con cessazione dell’effetto esimente della norma di cui al comma 6.

Di fronte alle predette interpolazioni delle norme (meglio, di *una delle* norme) censurate la Corte ha richiamato l’esclusiva spettanza al giudice rimettente dell’incombente di valutare l’incidenza delle sopravvenute modifiche legislative rispetto alle questioni sollevate. Incidenza, ci sembra di poter dire per inciso, quanto meno di non immediata evidenza. Per quanto concerne le novità inerenti alla dimensione *temporale* dello “scudo penale”, le ulteriori proroghe intercorse – sino al 6 settembre 2019 e sino al 23 agosto 2023 – contribuiscono, se mai, a rafforzare le argomentazioni del giudice rimettente; la mancata conversione in legge del decreto n. 101 del 2019 e il conseguente immediato venir meno della protezione, peraltro realizzatisi solo nelle more della redazione dell’ordinanza, non sembrano invece poter assumere particolare rilevanza, posto che lo stesso GIP aveva evidenziato come le condotte sottoposte al suo vaglio fossero pacificamente riferibili all’ambito di «piena validità temporale dell’art. 2 co. 6»⁴⁹. Allo stesso modo, avendo ad oggetto i fatti contestati nel giudizio *a quo* il ritenuto superamento dei limiti per determinate sostanze inquinanti nell’ambiente⁵⁰, non dovrebbe incidere in maniera particolare la restrizione dell’ambito oggettivo di applicazione dell’esimente alla sola materia (appunto) ambientale operata con il d.l. n. 34 del 2019.

⁴⁸ Corte cost., 8 novembre 2019, ord. n. 230, in www.cortecostituzionale.it; con riferimento a tale pronuncia v. le considerazioni di S. Zirulia, *La (perenne) crisi dell’ILVA e il c.d. scudo penale*, cit.

⁴⁹ Sul punto v. in particolare ordinanza 8 febbraio 2019, cit., 17.

⁵⁰ I fatti concernevano, in particolare, i livelli di diossina rilevati nell’aria dalle stazioni di monitoraggio situate in prossimità dello stabilimento Ilva e l’inquinamento dei suoli e della falda acquifera presso la cava “*Mater Gratiae*”, sito oggetto di un piano di ampliamento presentato da Ilva. Sul punto, per la descrizione delle condotte contestate nei procedimenti *a quibus*, v. GIP Taranto, ordinanza 8 febbraio 2019, cit., 1 ss.

Di là da queste nostre ultime considerazioni – certamente aperte ad ogni forma di smentita – rimane il fatto che l’ordinanza n. 230 del 2019 si è risolta in una *non-decisione* rispetto alla portata delle questioni portate dinnanzi alla Consulta, in particolare con riferimento al meccanismo di esenzione da responsabilità penale nel caso di attività conforme alle prescrizioni autorizzative, vero fulcro sostanziale di questa fase del caso-Ilva e norma cardine per la stessa vicenda processuale sottoposta all’attenzione del GIP di Taranto⁵¹.

3. La questione di costituzionalità in ultimo sollevata dal GIP di Taranto, a prescindere dall’esito finale della stessa, ha comunque offerto interessanti spunti per l’approfondimento del meccanismo esimente di cui all’art. 2, comma 6, d.l. n. 1 del 2015. A rilevare sono, in particolare, le considerazioni svolte nell’ordinanza di rimessione con riferimento alla *natura giuridica* che deve essere riconosciuta al c.d. “scudo penale”.

Il giudice *a quo*, a livello più generale, dimostra di condividere – e non poteva che essere così – la visione che considera la normativa *ad Ilvam* un esempio di *legislazione dell'emergenza*, espressamente derogatoria rispetto ai principi generali del sistema (processual)penalistico; per descrivere quello che viene appunto definito come «*sottosistema* penale connesso [ad una] particolare realtà industriale», il GIP richiama testualmente la dottrina più critica sul punto, evocando l’immagine di «aree di liceità condizionata alla produttività ed al profitto»⁵². Ebbene, in conformità a tale concezione “eccezionale” dell’intervento normativo, vengono riconosciuti quali possibili inquadramenti dogmatici della esenzione da responsabilità garantita dal comma 6 dell’art. 2 istituti altrettanto ispirati ad una logica *lato sensu* “derogatoria”: le immunità e le scriminanti speciali⁵³. Fra le due il rimettente, evidenziando anche l’assenza di esigenze di protezione legate a «funzioni e/o uffici di particolare

⁵¹ GIP Taranto, ordinanza 8 febbraio 2019, cit., riferisce come nel “principale” dei procedimenti *a quibus* (il n. 10093/2016 R.G.N.R.) il Pubblico ministero avesse richiesto l’archiviazione «esclusivamente per la sussistenza della citata norma ex art. 2 co. 6 d.l. 1/2015, ritenendo i fatti da essa scriminati».

⁵² Così GIP Taranto, ordinanza 8 febbraio 2019, cit., (corsivo nostro) citando testualmente il contributo di F. Forzati, *Irrelevanza penale del disastro ambientale, regime derogatorio dei diritti e legislazione emergenziale*, cit., 3.

⁵³ Le immunità, come noto, sono riconducibili alle «eccezioni a cui fa riferimento l’art. 3 c.p.»: così, nella manualistica più recente M. Pelissero, *Soggetti*, in C.F. Grosso – M. Pelissero – D. Petrini – P. Pisa, *Manuale di diritto penale. Parte Generale*, Milano 2020, 197 (corsivo nostro). Per quanto concerne le cause di giustificazione, esse fotografano situazioni nelle quali «un fatto, che normalmente costituirebbe un illecito penale, non è considerato tale»: così P. Pisa, *Cause di giustificazione*, *ivi*, 305 (corsivo nostro). Per la riconduzione delle scriminanti al concetto di «deroga all’ordinaria sequenza che dalla tipicità della condotta conduce all’applicazione della qualifica di illiceità della stessa» v., in senso problematico, F. Consulich, *Lo statuto penale delle scriminanti. Principio di legalità e cause di giustificazione: necessità e limiti*, Torino 2018, 63.

importanza per il corretto funzionamento dello Stato»⁵⁴, ritiene preferibile il riferimento alla categoria delle cause di giustificazione: «occorre evidenziare che, ad avviso dell'odierno giudicante, la fattispecie (...) debba essere dogmaticamente inquadrata nella categoria delle scriminanti (speciali) e non quale fonte di immunità»⁵⁵.

A sostegno di tale conclusione viene sottolineato come la *ratio* sottesa alla norma in parola risiederebbe proprio in quel meccanismo tipico delle cause di esclusione dell'antigiuridicità, e cioè nel «bilanciamento di interessi in conflitto»⁵⁶; in questo senso l'ordinanza richiama il testo del comma 6, secondo periodo, ove si legge che «le condotte poste in essere in attuazione del Piano» non sono suscettibili di generare responsabilità penale «in quanto costituiscono *adempimento delle migliori regole preventive*» nelle materie richiamate. Sul punto il GIP pare concentrarsi in particolare sull'aggettivo «migliori» – termine che implica necessariamente un giudizio di valore – e, con operazione metonimica, trasferisce tale caratterizzazione dalle «regole» all'intero «Piano»: questo sarebbe, per il legislatore, «il miglior mezzo per raggiungere uno scopo comunque meritevole di tutela, quale la prosecuzione dell'attività aziendale», scopo che si ritiene evidentemente «prevalente su altri interessi in conflitto»⁵⁷. Ecco il *bilanciamento* che, da un lato, fonderebbe la scriminante speciale e che, dall'altro (e proprio in quanto tale), viene tacciato di illegittimità costituzionale.

È già stato tuttavia condivisibilmente evidenziato in dottrina come la qualificazione dogmatica offerta dal magistrato tarantino non sia del tutto convincente⁵⁸. La lettura del testo della norma sembra infatti suggerire piuttosto come più consono per il meccanismo esimente in parola l'inquadramento entro la dimensione (non già *oggettiva*, ma) *soggettiva* dell'illecito; depone in questo senso una corretta valorizzazione della qualifica espressamente attribuita dal legislatore alle «regole» il cui rispetto comporta tale efficacia esimente: regole (non tanto «migliori», quanto piuttosto) «preventive».

Il riferimento alla caratterizzazione *preventiva* delle prescrizioni del Piano di risanamento ambientale, e dunque alla relativa funzione di *evitare* (o quantomeno *ridurre il rischio* di) futuri eventi dannosi o pericolosi, disvela immediatamente la loro

⁵⁴ GIP Taranto, ordinanza 8 febbraio 2019, cit., 15.

⁵⁵ GIP Taranto, ordinanza 8 febbraio 2019, cit., 16.

⁵⁶ *Ibidem*. In questo senso v. le considerazioni di F. Consulich, *Lo statuto penale delle scriminanti*, cit., 62: «il *bilanciamento di interessi* si rivela certamente coesistente alla nozione di scriminante; diviene anzi la cartina di tornasole dell'appartenenza di una data norma alla categoria delle cause di giustificazione». L'Autore approfondisce in modo analitico le caratteristiche che assume il *bilanciamento di interessi* nel settore delle cause di giustificazione, soffermandosi in particolare sui *criteri* che reggono tale giudizio (75 ss.).

⁵⁷ GIP Taranto, ordinanza 8 febbraio 2019, cit., 16.

⁵⁸ In questo senso S. Zirulia, *Alla Corte costituzionale una nuova questione di legittimità*, cit.; Id., *La (perenne) crisi dell'ILVA e il c.d. scudo penale*, cit.

natura di regole *cautelari*, idonee a fungere – laddove violate – da fondamento per un rimprovero di colpa specifica⁵⁹. In questo senso la disposizione di legge, nel riconoscere espressamente come il rispetto di tali parametri di diligenza positivizzati «non poss[a] dare luogo» a responsabilità⁶⁰, ci pare fotografi non tanto l'assenza di anti giuridicità nel comportamento osservante, quanto piuttosto l'impossibilità di muovere un rimprovero colposo ai soggetti richiamati dalla norma stessa. E proprio la limitazione soggettiva dell'applicabilità della esimente al solo commissario, affittuario, acquirente o soggetti da essi delegati – che in qualche modo la stessa ordinanza del GIP riconosce come in potenziale contrasto con la natura di scriminante speciale dello “scudo”⁶¹ – sembra confermare tale impostazione: la disposizione è limitata a quelle figure perché si tratta dei soggetti espressamente tenuti al rispetto delle «regole preventive» del Piano, rispetto ai quali la condotta osservante può considerarsi effettivamente *esigibile*.

Il riferire la disposizione di cui al comma 6 dell'art. 2 in parola alla dimensione *soggettiva* dell'illecito consente, peraltro, di cogliere appieno la portata di alcune questioni che tale norma pone – in quanto diretta espressione del modello “legge Ilva” – con riferimento proprio ai principi in materia di illecito colposo. Questioni che, sebbene già affioranti in maniera latente nel sistema di disciplina del “primo” decreto Ilva, diventano ora, proprio a seguito della espressa positivizzazione del meccanismo esimente, conclamate⁶². In questo senso occorre prendere le mosse dall'enunciazione della *regula iuris* contenuta nella norma che qui interessa, considerata nella prospettiva che abbiamo inteso fare nostra; regola che può essere così sintetizzata: *il rispetto delle regole preventivo-cautelari contenute nell'atto – lato sensu – autorizzativo dell'attività produttiva non consente un giudizio di responsabilità penale nei confronti dei soggetti destinatari di quelle regole*.

⁵⁹ Con riferimento ai criteri per l'individuazione delle regole alle quali può essere riconosciuta natura cautelare, per tutti, M. Gallo, voce *Colpa penale (diritto vigente)*, in *ED*, VII, Milano 1960, 642; G. Marinucci, *La colpa per inosservanza di leggi*, ora in *La colpa. Studi*, Milano 2013, 181 ss.; M. Romano, *Art. 43*, in *Commentario sistematico del codice penale*, I, Milano 2004, 461. Per una rassegna critica delle diverse posizioni sul tema v. S. Grosso, *Alla ricerca di una prospettiva di individuazione delle regole cautelari. Un dialogo fra diritto sostanziale e processuale*, in *RIDPP*, 2016, 146 ss.

⁶⁰ Lo stesso utilizzo della locuzione «non possono dare luogo a responsabilità» ci pare emblematico, in quanto la stessa non sembra suggerire una logica *lato sensu* “derogatoria” – tipica di altre espressioni («non è punibile», «non può essere chiamato a rispondere») –, quanto piuttosto una natura *fisiologica* (diremo oltre, in qualche modo *ricognitiva*) del meccanismo di esenzione dalla responsabilità.

⁶¹ GIP Taranto, ordinanza 8 febbraio 2019, cit., 16.

⁶² In questo senso già D. Pulitanò, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa*, cit., 48, riconosceva come già con il d.l. n. 207 del 2012 «sullo sfondo» si profilassero problemi «assai delicati (...) relativi alla individuazione delle regole cautelari, alla rilevanza di discipline di fonte sublegislativa, ai rapporti fra colpa specifica e colpa generica».

“Autorizzazione all’attività produttiva”, “osservanza delle regole cautelari prescritte”, “responsabilità penale”; ecco i termini delle predette questioni, che a questo punto disvelano apertamente il loro campo di elezione: quello della responsabilità per attività autorizzata nel settore dell’ambiente e, più nello specifico, della possibile responsabilità del gestore dell’impianto a titolo di colpa nonostante il rispetto delle prescrizioni previste dalla legge o in via amministrativa⁶³. Si tratta di uno dei temi per così dire “classici” posti nell’ambito del diritto penale dalla moderna “società del rischio”⁶⁴, che sottende evidentemente problemi più generali, propri del dibattito in materia di reato colposo: dal possibile rimprovero a titolo di colpa generica “residua” in caso di osservanza delle regole scritte di colpa specifica⁶⁵, allo statuto del sapere scientifico-tecnologico esigibile da parte del destinatario delle regole preventive⁶⁶.

Il quesito in merito alla responsabilità (non già *al di là*, ma anche) *nel* rispetto delle norme che espressamente regolano l’attività autorizzata, effettivamente, attraverso la giurisprudenza di legittimità da almeno tre decenni, a partire dalle pronunce dei primi anni Novanta in materia di esposizione dei lavoratori a emissioni e sostanze pericolose⁶⁷, sino alle vicende più recenti e paradigmatiche del problematico rapporto fra diritto penale e gestione amministrativa della questione ambientali, quali i casi Tirreno Power e – appunto – Ilva⁶⁸. La questione è stata specificamente tematizzata con riferimento, in particolare, al profilo – già richiamato

⁶³ Con riferimento a tali questioni v. la recente ricostruzione monografica di A. Di Landro, *La responsabilità per l’attività autorizzata nei settori dell’ambiente e del territorio. Strumenti penali ed extrapenali di tutela*, Torino 2018, 260 ss.

⁶⁴ Le problematiche poste dalla *Risikogesellschaft* costituiscono uno dei temi di indagine più fecondi del diritto penale moderno. Per una visione d’insieme delle principali questioni a tal proposito emerse si rinvia a G. De Francesco – G. Morgante (a cura di), *Il diritto penale di fronte alle sfide della «società del rischio». Un difficile rapporto tra nuove esigenze di tutela e classici equilibri di sistema*, Torino 2017.

⁶⁵ Sul punto, fra gli altri, M. Grotto, *Principio di colpevolezza, rimproverabilità soggettiva e colpa specifica*, Torino 2012, 83; G. Forti, *Colpa ed evento nel diritto penale*, Milano 1990, 315 ss.; F. Mantovani, voce *Colpa*, in *DDP*, II, Torino 1988, 309; G. Marinucci, *La colpa per inosservanza di leggi*, cit., 199.

⁶⁶ Con riferimento al parametro della *miglior scienza ed esperienza*, fra gli altri, M. Grotto, *Principio di colpevolezza*, cit., 165 ss.; S. Grosso, *Alla ricerca di una prospettiva di individuazione delle regole cautelari*, cit., 170 ss.; F. Mantovani, voce *Colpa*, cit., 306.

⁶⁷ Per l’orientamento giurisprudenziale in parola v. R. Guariniello, *I rischi lavorativi da rumore, amianto, piombo nella giurisprudenza della Corte di cassazione (1995-1996)*, in *FI*, 1996, II, 542 ss.

⁶⁸ Con riferimento in particolare all’emergere di tale questione nei casi Ilva e Tirreno Power v. D. Castronuovo, *Fenomenologie della colpa in ambito lavorativo. Un catalogo ragionato*, in *DPenCont – Riv. trim.*, 3/2016, 241 ss.; C. Ruga Riva, *Il caso Ilva: profili penali-ambientali*, cit.; Id., *Dolo e colpa nei reati ambientali. Considerazioni su precauzione, dolo eventuale, ed errore*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 19 gennaio 2015, 10 ss.; S. Zirulia, *Fumi di ciminiera e fumus commissi delicti: sequestrati gli impianti Tirreno Power per disastro “sanitario” e ambientale*, *ivi*, 8 maggio 2014; Id., *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, cit., 190 ss. e 219 ss. Sia concesso, in ultimo, il rinvio a E. Penco, *Limiti-soglia e responsabilità colposa. Il ruolo incerto delle soglie quantitative, dalla colpa specifica al rischio consentito*, in *RIDPP*, 2019, 226 ss.

in precedenza – dei limiti emissivi stabiliti per l'attività produttiva dall'Autorità; sul punto si è consolidato nel tempo un indirizzo interpretativo particolarmente rigoroso, secondo il quale il rimprovero colposo dell'operatore non potrebbe essere escluso una volta accertato il rispetto dei valori di soglia, posto che andrebbe comunque verificato il rispetto di un più ampio dovere di diligenza che imporrebbe l'adozione di misure diverse e ulteriori rispetto a quelle espressamente prescritte⁶⁹. La stessa magistratura tarantina ha ripreso espressamente tale orientamento, affermando lapidariamente come «nell'attuale assetto legislativo non può trovare ingresso una interpretazione che intenda i valori-limite fissati in relazione a determinate attività produttive quali soglie entro le quali non possano esigersi dai destinatari dei precetti interventi in chiave preventiva»⁷⁰.

La consapevolezza circa le questioni sottese all'espresso riconoscimento di un c.d. "scudo penale" nel caso Ilva, rese palesi dalla riconduzione di tale meccanismo esimente entro la dimensione soggettiva dell'illecito, aiuta in definitiva a comprendere quella che ci pare sia la reale funzione della norma contenuta al secondo periodo del comma 6 dell'art. 2, d.l. n. 1 del 2015; essa si dimostra idonea a sterilizzare la possibile operatività della predetta *regola giurisprudenziale* della responsabilità *nonostante* il rispetto delle prescrizioni (e più nello specifico, delle *soglie*) previste a livello legislativo o amministrativo, in qualche modo "blindando" il rispetto delle regole cautelari scritte. Così facendo, la norma positivizza quel limite che sino ad ora era stato opposto alla predetta prassi giurisprudenziale soltanto in via interpretativa dalla dottrina più accorta, e cioè quello del *rischio consentito*⁷¹.

Ecco, infine, l'inquadramento dogmatico a nostro avviso più corretto per la norma in parola: espresso riconoscimento di un'area di rischio consentito entro la quale non può operare il giudizio di responsabilità penale⁷².

La locuzione "rischio consentito" (*erlaubtes Risiko*) indica come noto una categoria dogmatica multiforme e complessa⁷³, che tuttavia consente di cogliere bene

⁶⁹ In merito a tale orientamento giurisprudenziale v. in particolare M. Grotto, *Principio di colpevolezza*, cit., 79 ss. e – più di recente – A. Di Landro, *La responsabilità per l'attività autorizzata*, cit., 264 ss.

⁷⁰ Così si esprimeva la già citata ordinanza del 7 agosto 2012 (p. 87) con la quale il Tribunale del Riesame di Taranto confermava il sequestro preventivo dell'impianto.

⁷¹ In una prospettiva critica rispetto al predetto orientamento giurisprudenziale hanno riconosciuto nei limiti-soglia espressamente prescritti in sede amministrativa ovvero legislativa l'espressione di un'area di rischio consentito D. Castronuovo, *Fenomenologie della colpa in ambito lavorativo*, cit., 243 e C. Ruga Riva, *Il caso Ilva: profili penali-ambientali*, cit. Sul tema, per un'accurata valorizzazione in sede dottrinale della categoria dell'*erlaubtes Risiko* con riferimento alle condotte idonee a porre in pericolo l'ambiente e la salute della collettività v. ampiamente S. Zirulia, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, cit., 335 ss.

⁷² Nello stesso senso già S. Zirulia, *Alla Corte costituzionale una nuova questione di legittimità*, cit.; Id., *La (perenne) crisi dell'ILVA e il c.d. scudo penale*, cit.

⁷³ Con riferimento alla categoria del *rischio consentito*, nella dottrina italiana v. – senza alcuna pretesa di esaustività – S. Canestrari, *L'illecito penale preterintenzionale*, Padova 1989, 112 ss.; F. Centonze, *La normalità dei*

la dimensione *liquida* delle questioni sottese ai c.d. «*toxic cases*», secondo quanto sostenuto dalla dottrina che da ultimo si è approfonditamente soffermata su tali vicende⁷⁴. Rileva in questo senso la diffusa riconduzione di tale elaborazione concettuale entro lo spazio proprio dell'illecito colposo⁷⁵, che si accompagna tuttavia al parallelo riconoscimento di come il giudizio di adeguatezza del rischio sottenda un bilanciamento fra utilità sociale dell'attività consentita e tutela dei beni esposti al pericolo ingenerato dalla stessa⁷⁶; bilanciamento che, evidentemente, avvicina il rischio consentito ad istituti afferenti al piano *oggettivo* dell'illecito, quali – ad esempio, appunto – le scriminanti⁷⁷.

Proprio la natura ancipite del richiamo all'*erlaubtes Risiko* dimostra come, anche in questo caso, tale categoria abbia il pregio di enunciare efficacemente i problemi, senza tuttavia indicare immediatamente una soluzione degli stessi⁷⁸. Occorre in questo senso soffermarsi specificamente sui profili legati all'operatività di una norma quale l'art. 2, comma 6, secondo periodo, d.l. n. 1 del 2015 nella precipua realtà della “vicenda Ilva”, al fine di cogliere gli eventuali profili critici legati al riconoscimento di un tale spazio di «rischio ponderato dal legislatore e/o dalla pubblica amministrazione, in una cornice normativa predeterminata»⁷⁹.

4. L'aver ricondotto il meccanismo esimente di cui all'art. 2, comma 6, d.l. n. 1 del 2015 alla categoria del rischio consentito permette in primo luogo di superare, almeno con riferimento a questa specifica disposizione, quell'immagine di legislazione *ad hoc*,

disastri tecnologici. Il problema del congedo dal diritto penale, Milano 2004, 80 ss.; M. Donini, voce *Imputazione oggettiva dell'evento (diritto penale)*, in *Enc. dir., Annali*, III, Milano 2010, 635 ss.; G. Forti, *Colpa ed evento*, cit., 250 ss.; M. Mantovani, *Il principio di affidamento nella teoria del reato colposo*, Milano 1997, 67 ss.; V. Militello, *Rischio e responsabilità penale*, Milano 1988, *passim*; C. Perini, *Il concetto di rischio nel diritto penale moderno*, Milano 2010, 13 ss. Di recente, per un'approfondita ricostruzione di tale categoria concettuale nella sua evoluzione entro il pensiero della dottrina italiana e tedesca, alla quale si rimanda per ulteriori riferimenti bibliografici, v. S. Zirulia, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, cit., 340 ss.

⁷⁴ S. Zirulia, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, cit., 410 ss.

⁷⁵ In questo senso rilevano i contributi, fra gli altri, di G. Forti, *Colpa ed evento*, cit., 250 ss.; M. Gallo, voce *Colpa penale*, cit., 640 ss.; F. Giunta, *Illiceità e colpevolezza nella responsabilità colposa*, Padova, 1993, 185 ss.; G. Marinucci, *La colpa per inosservanza di leggi*, cit., 165.

⁷⁶ Con riferimento al bilanciamento di interessi come base della nozione di rischio consentito v., in particolare, G. Forti, *Colpa ed evento*, cit., 255; V. Militello, *Rischio e responsabilità penale*, cit., 169 ss.; C. Perini, *Il concetto di rischio*, cit., 55.

⁷⁷ Per l'accostamento fra il concetto di rischio consentito e la categoria delle scriminanti v. S. Zirulia, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, cit., 392 ss. In questo senso rilevano peraltro le considerazioni di F. Consulich, *Lo statuto penale delle scriminanti*, cit., 65 ss., il quale evidenzia come il giudizio di bilanciamento fra interessi contrapposti non integri «un fenomeno peculiare ed esclusivo delle cause di giustificazione: vi è, infatti, una *disseminazione ubiquitaria di tali valutazioni* nella sistematica del reato».

⁷⁸ Così D. Pulitanò, *Gestione del rischio da esposizioni professionali*, in *CP*, 2006, 784.

⁷⁹ C. Ruga Riva, *Il caso Ilva: profili penali-ambientali*, cit.

di statuto emergenziale e derogatorio della disciplina *ad Ilvam*, avanzata dalla dottrina più critica (e con essa, come abbiamo visto, dalla magistratura tarantina)⁸⁰. Il c.d. “scudo penale”, sussunto entro il predetto inquadramento dogmatico, si rivela una «mera espressione dei principi generali in materia di imputazione per colpa»⁸¹: è la stessa giurisprudenza, almeno a livello – appunto – *di principio*, a riconoscere come nel caso di «attività lecite “pericolose”» l’agente che «abbia *rigorosamente rispettato le regole cautelari*» è «esonera[to] da responsabilità per i rischi prevedibili (...) anche se non è stato possibile evitare il verificarsi dell’evento»⁸².

In questa prospettiva non possono che venire meno i dubbi di legittimità costituzionale sollevati con riferimento all’esimente in parola, specie laddove legati alla ritenuta violazione dei parametri di cui agli artt. 3, 24 e 112 Costituzione. L’art. 2, comma 6, secondo periodo, infatti, non costituisce affatto una norma che ritaglia *ad hoc* un’area di irragionevole privilegio, sottraendo illegittimamente taluni fatti all’accertamento giurisdizionale; essa è piuttosto una disposizione che esprime una regola propria dell’intero ordinamento, indifferentemente applicabile a tutte le ipotesi di attività socialmente utili ma rischiose e funzionale a limitare l’imputazione per colpa alla luce della «costante prevedibilità» della verifica di eventi dannosi o pericolosi⁸³. Disposizione – come è stato evidenziato – che pur nella sua riconducibilità alla categoria “generale” del rischio consentito non si rivela del tutto superflua, svolgendo quantomeno la già richiamata funzione di argine positivo rispetto all’operare di quell’indirizzo giurisprudenziale che, pur nel formale rispetto delle regole cautelari scritte e proprio con riferimento ai rischi da esposizione a sostanze pericolose, tende a ricorrere con disarmante facilità al riconoscimento di una colpa generica “residuale”⁸⁴.

Se è vero dunque che, da un lato, l’introduzione operata dal secondo “decreto Ilva” di un meccanismo di espressa esenzione dalla responsabilità penale non costituisce una improvvida «deresponsabilizzazione degli autori di eventuali (...) disastri ambientali»⁸⁵, né fonda alcuna «area di (sostanziale) immunità penale»⁸⁶, è

⁸⁰ Il riferimento è a F. Forzati, *Irrelevanza penale del disastro ambientale, regime derogatorio dei diritti e legislazione emergenziale*, cit., *passim*.

⁸¹ Così S. Zirulia, *La (perenne) crisi dell’ILVA e il c.d. scudo penale*, cit.

⁸² Testualmente Cass., Sez. IV, 28 aprile 2010, n. 20595, in *CP*, 2011, 4321 ss. Con riferimento agli orientamenti giurisprudenziali in materia proprio di rischio consentito S. Zirulia, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, cit., 405, riconosce come «la giurisprudenza abbia recepito i tratti fondanti del rischio consentito a livello di enunciazione di principio», ma ciò non si è poi tradotto «in un’effettiva delimitazione dell’area della responsabilità penale», men che meno con riferimento al tema delle attività produttive pericolose.

⁸³ F. Giunta, *Illiceità e colpevolezza*, cit., 187

⁸⁴ Così S. Zirulia, *La (perenne) crisi dell’ILVA e il c.d. scudo penale*, cit.

⁸⁵ GIP Taranto, ordinanza 8 febbraio 2019, cit., 16.

⁸⁶ F. Forzati, *Irrelevanza penale del disastro ambientale, regime derogatorio dei diritti e legislazione emergenziale*, cit., 3.

necessario comunque, dall'altro, confrontarsi con i profili critici che anche la dottrina più favorevole sul punto ha evidenziato con riferimento in particolare alla formulazione dell'art. 2, comma 6, secondo periodo, e alla portata ed estensione della "copertura" che da essa deriva⁸⁷. Perplexità in questo senso sono state sollevate con riferimento al fatto che, stando al dato testuale della norma, il meccanismo esimente opererebbe – in caso di condotte in formale attuazione del Piano di risanamento – *sempre e comunque*, realizzando una «presunzione assoluta di diligenza, dalla quale potrebbero perciò discendere intollerabili sacche di impunità»⁸⁸.

La critica in parola ha un solido fondamento nel limite che viene riconosciuto alla categoria del rischio consentito – vista, appunto, attraverso la lente del paradigma colposo dell'illecito – è cioè la *prevedibile fallibilità della regola cautelare scritta* la cui osservanza esclude il giudizio di responsabilità penale⁸⁹. Si tratta di un limite che, evidentemente, discende dalle considerazioni più generali che la stessa dottrina fedele al modello "classico" della colpa fa proprie con riferimento al rapporto fra colpa specifica e colpa generica; in questo senso è generalmente riconosciuto come un addebito di colpa generica "residuale" possa e debba comunque essere formulato anche in caso di condotta scrupolosamente osservante le prescrizioni cautelari scritte, laddove la regola positivizzata si dimostri *insufficiente* rispetto alla peculiarità del caso concreto, non esaurendo la misura della diligenza richiesta⁹⁰. La questione assume rilevanza centrale proprio nel settore delle attività pericolose autorizzate, entro il quale si traduce nel «caso problematico (...) dell'*obsolescenza* delle prescrizioni normative e/o dell'autorizzazione, la cui inidoneità a garantire l'ambiente sia nota o conoscibile per l'operatore»⁹¹.

In estrema sintesi, laddove la regola cautelare scritta si presenti *difettosa* – e cioè inidonea a eliminare o ridurre il rischio di eventi dannosi o pericolosi – in quanto non (più) corrispondente con la *migliore conoscenza e tecnologia disponibile*, il mero rispetto formale della stessa non sarebbe sufficiente ad escludere la responsabilità penale⁹².

⁸⁷ Il riferimento è alle criticità del dato testuale evidenziate da S. Zirulia, *La (perenne) crisi dell'ILVA e il c.d. scudo penale*, cit.

⁸⁸ S. Zirulia, *La (perenne) crisi dell'ILVA e il c.d. scudo penale*, cit.

⁸⁹ Sul punto v. S. Zirulia, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, cit., 378.

⁹⁰ Così, per tutti, G. Forti, *Colpa ed evento*, cit., 315 ss.; F. Mantovani, voce *Colpa*, cit., 309; G. Marinucci, *La colpa per inosservanza di leggi*, cit., 199.

⁹¹ A. Di Landro, *La responsabilità per l'attività autorizzata*, cit., 260.

⁹² Rileva in questo senso l'idea di *fallimento* della regola cautelare formulata da P. Veneziani, *Regole cautelari "proprie" ed "improprie" nella prospettiva delle fattispecie colpose causalmente orientate*, Padova 2003, 61 ss.; fallimento che potrebbe essere dovuto tanto alla peculiarità della situazione concreta, quanto a difetti iscritti nella stessa regola cautelare. Per l'importanza di tale concezione nell'elaborazione dei limiti all'operatività della categoria del rischio consentito v. S. Zirulia, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, cit., 380.

Una tale impostazione rivela come a ben vedere, al di là di quanto espressamente previsto nell'atto autorizzativo, l'operatore sarebbe comunque destinatario di un più generale *precetto* (anch'esso) *cautelare*, che si sostanzia nel dovere di monitoraggio costante delle fonti di rischio poste sotto il suo controllo e delle tecnologie utilizzate per il loro contenimento. Si tratta di una prescrizione meglio definibile come "meta-cautelare", che disvela una vocazione velatamente *precauzionale*. Proprio in questo senso deve essere richiamata quell'autorevole dottrina che ha evidenziato come dall'applicazione del principio di precauzione nella materia penale-ambientale possa derivare (soltanto) l'obbligo per l'operatore di condividere con l'autorità pubblica le informazioni da questi direttamente assunte con riferimento al rischio specifico di quell'attività produttiva⁹³. Obbligo quest'ultimo che, nell'impostazione in parola, funge proprio da limite specifico per la categoria del rischio consentito, la cui «area (...) non potrà dunque ritenersi definita una volta per tutte con l'avvenuta ammissione all'esercizio dell'attività, ma risulterà progressivamente modulata sulla base di un continuo processo di scambio di informazioni tra privato-produttore e autorità, nel corso del quale il primo (...) si troverà gravato del dovere di rendere edotta l'istanza di controllo di tutte le conoscenze che potrebbero modificarne l'originaria valutazione»⁹⁴.

È opportuno peraltro evidenziare come un analogo dovere informativo trovi un espresso riconoscimento positivo in una disciplina rilevante proprio ai fini della vicenda Ilva, e cioè quella del testo unico dell'ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152). L'art. 301 di tale *corpus* normativo riconosce infatti che, laddove «a seguito di una preliminare valutazione scientifica obiettiva» (comma 2) emergano «pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente» (comma 1), «l'operatore interessato *deve informarne senza indugio*, indicando tutti gli aspetti pertinenti della situazione» gli enti pubblici interessati, i quali sono chiamati ad attuare le opportune misure preventive⁹⁵. A questa norma è stata significativamente attribuita natura *cautelare*, in quanto «provvista della necessaria conformazione "modale"»⁹⁶: si tratta

⁹³ In questo senso G. Forti, "Accesso" alle informazioni sul rischio e responsabilità: una lettura del principio di precauzione, in *Criminalia*, 2006, 155 ss. Per le diverse possibili declinazioni che al principio di precauzione sono state offerte dalla dottrina penalistica v. per tutti gli approfondimenti monografici di D. Castronuovo, *Principio di precauzione e diritto penale: paradigmi dell'incertezza nella struttura del reato*, Roma 2012; F. Consorte, *Tutela penale e principio di precauzione. Profili attuali, problematicità, possibili sviluppi*, Torino 2013; E. Corn, *Il principio di precauzione nel diritto penale. Studio sui limiti dell'anticipazione della tutela penale*, Torino 2013.

⁹⁴ G. Forti, "Accesso" alle informazioni sul rischio e responsabilità, cit., 218 ss.

⁹⁵ Significativa appare la rubrica della disposizione citata, che espressamente qualifica quest'ultima come «attuazione del principio di precauzione». Per la rilevanza di tale norma con riferimento proprio alla responsabilità penale in caso di attività autorizzata v. A. Di Landro, *La responsabilità per l'attività autorizzata*, cit., 270 ss. e C. Ruga Riva, *Dolo e colpa nei reati ambientali. Considerazioni su precauzione, dolo eventuale ed errore*, in www.penalecontemporaneo.it, 19 gennaio 2015.

⁹⁶ Così A. Di Landro, *La responsabilità per l'attività autorizzata*, cit., 272.

di una previsione, in questo senso, idonea «a fondare responsabilità in capo all'operatore stesso, per eventi che siano causalmente ricollegabili alla mancata informativa alle pubbliche autorità, e siano al tempo stesso prevedibili dall'operatore stesso»⁹⁷; idonea, in altre parole, a fungere da *limite* per la sfera di *rischio consentito* entro la quale l'attività produttiva viene condotta.

Alla luce di quanto sopra si rivelano certamente comprensibili le osservazioni formulate al meccanismo di “blindatura totale” dell'esenzione da responsabilità penale attuato dall'art. 2, comma 6, d.l. n. 1 del 2015, che si rivela espressione di un'area di rischio *ex ante* autorizzato qualificata *ex lege* come impermeabile rispetto ad ogni forma di (residuo) rimprovero per colpa (generica). Il problema potrebbe essere risolto – è stato detto – «in sede di reintroduzione dello “scudo”, formulando la norma in chiave di presunzioni *iuris tantum*, ammettendo cioè la prova contraria ogniqualevolta l'agente abbia previsto o avrebbe dovuto prevedere (...) il fallimento della regola cautelare formalmente rispettata, ossia la sua incapacità di raggiungere il livello di sicurezza *ex ante* desiderato»⁹⁸.

A ben guardare tuttavia la peculiarità della vicenda Ilva, nella sua dimensione sia fattuale che *lato sensu* normativa, ci pare che le predette criticità della norma – di certo condivisibili sul piano astratto – possano essere in concreto ampiamente circoscritte, se non del tutto superate. È evidente, in questo senso, come la descrizione dell'area di rischio consentito, entro la quale i gestori dello stabilimento Ilva operano, non possa esaurirsi certo con la disposizione di cui al comma 6 dell'art. 2 in parola: tale norma, in qualche modo e come abbiamo già evidenziato, si limita infatti a *descrivere* gli effetti dell'esistenza di una siffatta area sul giudizio di penale responsabilità dei soggetti ivi richiamati; la *disciplina* della sfera di rischio tollerato ivi istituita, tuttavia, può essere compiutamente ricostruita soltanto guardando al complesso di atti legislativi e amministrativi aventi funzione regolatoria e autorizzativa della predetta attività. Proprio l'esame di tale ultimo profilo, ci pare, rivela un panorama normativo che in qualche modo già si fa carico di quei limiti al principio dell'*erlaubtes Risiko* che la dottrina ha evidenziato come necessari e che più sopra abbiamo sinteticamente ricostruito.

Si è già visto come il problema della *prevedibile fallibilità* della regola cautelare sia un problema sostanzialmente di *aggiornamento* di quest'ultima e di costante rispondenza della stessa alle *migliori conoscenze scientifiche e tecniche* disponibili. In questo senso, per lo meno a livello preliminare, non può non essere evidenziato un dato normativo di sicura rilevanza per la vicenda Ilva, in quanto afferente alla complessa disciplina del d.lgs. n. 152 del 2006 in materia di autorizzazione integrata

⁹⁷ A. Di Landro, *La responsabilità per l'attività autorizzata*, cit., 275.

⁹⁸ S. Zirulia, *La (perenne) crisi dell'ILVA e il c.d. scudo penale*, cit.

ambientale (AIA); il testo unico dell'ambiente, con riferimento alla fase del rilascio dell'AIA, riconosce come l'autorità amministrativa competente, nell'elaborazione delle relative prescrizioni, debba tenere conto proprio delle *migliori tecnologie disponibili* ("best available techniques – BAT"). Tale principio viene fissato sia in via generale, nell'art. 29-bis, primo comma, d.lgs. n. 152 del 2006⁹⁹, sia con specifico riferimento ai valori limite di emissione che l'autorizzazione individua per quella specifica attività, nel successivo art. 29-sexies, comma 4-bis¹⁰⁰. Il richiamo alle BAT, peraltro, integra un parametro di sicura e immediata consultazione, essendo le stesse il frutto di un processo di formazione che si svolge a livello eurounitario e che si conclude con la pubblicazione di un documento *ad hoc* (BAT conclusions) sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea¹⁰¹.

In breve: la convinzione espressa dalla norma istitutiva del c.d. "scudo penale", secondo la quale le condotte osservanti ivi richiamate costituiscono «adempimento delle migliori regole preventive» in materia non è frutto de «l'insindacabile giudizio *ex ante* dell'Esecutivo (ratificato dal legislativo)»¹⁰², ma riposa piuttosto su una specifica base giuridica, da individuarsi appunto nelle norme del testo unico dell'ambiente sopra richiamate.

Sappiamo tuttavia come nella logica del rischio consentito sopra evocata la conformità delle regole preventive scritte alla migliore tecnica disponibile assuma rilevanza in una prospettiva non solo e non tanto *puntuale*, quanto piuttosto *diacronica*; il tema in questo senso non è tanto se le prescrizioni siano conformi alle migliori tecniche al momento del rilascio dell'autorizzazione, quanto piuttosto se le stesse continuino ad essere tali anche successivamente, a distanza di tempo dalla loro (prima) formulazione. La questione è, in altre parole, *il rischio di obsolescenza* delle regole cautelari positivizzate.

In questo senso ci sembra che, ancora una volta, la disciplina applicabile al caso Ilva si faccia espressamente carico di tale profilo. Occorre in tal senso richiamare

⁹⁹ «Articolo 29-bis. Individuazione e utilizzo delle migliori tecniche disponibili. 1. L'autorizzazione integrata ambientale è rilasciata tenendo conto di quanto indicato all'Allegato XI alla Parte Seconda e le relative condizioni sono definite avendo a riferimento le Conclusioni sulle BAT, salvo quanto previsto all'articolo 29-sexies, comma 9-bis, e all'articolo 29-octies. Nelle more della emanazione delle conclusioni sulle BAT l'autorità competente utilizza quale riferimento per stabilire le condizioni dell'autorizzazione le pertinenti conclusioni sulle migliori tecniche disponibili, tratte dai documenti pubblicati dalla Commissione europea in attuazione dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 96/61/CE o dell'articolo 16, paragrafo 2, della direttiva 2008/01/CE (...)».

¹⁰⁰ «Articolo 29-sexies. Autorizzazione integrata ambientale. (...) 4-bis. L'autorità competente fissa valori limite di emissione che garantiscono che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni non superino i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili (BAT-AEL) di cui all'articolo 5, comma 1, lettera l-ter.4) (...)».

¹⁰¹ Con riferimento a tale processo di formazione v. A. Di Landro, *La responsabilità per l'attività autorizzata*, cit., 263 ss.

¹⁰² GIP Taranto, ordinanza 8 febbraio 2019, cit., 14.

nuovamente le norme del d.lgs. n. 152 del 2006 in materia di AIA, le quali prevedono espressamente una procedura di rinnovo e di riesame dell'autorizzazione, che peraltro deve tenere conto «di tutte le conclusioni sulle BAT, nuove o aggiornate, applicabili all'installazione e adottate da quando l'autorizzazione è stata concessa o da ultimo riesaminata»¹⁰³. È dunque lo stesso legislatore che, in casi come quello in parola, sembra farsi carico del predetto *rischio di obsolescenza* delle prescrizioni contenute nell'atto autorizzativo, attraverso un percorso *lato sensu* di *aggiornamento* delle stesse, predeterminato tanto nei tempi quanto nelle modalità¹⁰⁴.

La rilevanza della disciplina appena richiamata rispetto al bilanciamento fra interessi contrastanti realizzato in via legislativa (dunque, in definitiva, rispetto allo stesso tema del *rischio consentito*) nel caso Ilva era stata già colta in modo chiarissimo nella sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013. In tale pronuncia la Consulta si era soffermata proprio sul procedimento di riesame dell'AIA, sottolineando come il «rilascio di un'AIA "riesaminata", nella quale, secondo le procedure previste dalla legge, sono valutate le insufficienze delle precedenti prescrizioni e si provvede a dettarne di nuove, maggiormente idonee – anche per l'ausilio di più efficaci tecnologie – ad evitare il ripetersi di fenomeni di inquinamento (...) indica un nuovo punto di equilibrio, che consente, secondo la normativa censurata nel presente giudizio, la prosecuzione dell'attività produttiva»¹⁰⁵. In modo ancor più significativo la Corte ha altresì evidenziato come un siffatto *punto di equilibrio*, proprio in quanto individuato in sede legislativa, non possa essere sottoposto ad un giudizio di eventuale inadeguatezza da parte dell'autorità giurisdizionale: «non rientra nelle attribuzioni del giudice una sorta di "riesame del riesame" circa il merito dell'AIA, sul presupposto (...) che le prescrizioni dettate dall'autorità competente siano insufficienti e sicuramente inefficaci nel futuro»¹⁰⁶.

In conclusione, a noi pare che un'area di rischio consentito tracciata attraverso le prescrizioni di un atto autorizzativo in origine espressamente ispirato alle migliori tecniche disponibili e, comunque, sottoposto ad un predefinito sistema di revisione finalizzato proprio ad evitare l'inefficacia delle predette prescrizioni rispetto al contenimento del rischio da produzione, ben difficilmente possa scontrarsi con il *prevedibile fallimento delle regole cautelare positivizzate*. Considerato alla luce del più generale quadro normativo di riferimento, il meccanismo esimente di cui all'art. 2, comma 6, secondo periodo del d.l. n. 1 del 2015, dismette i panni della rigida

¹⁰³ Così l'art. 29-*octies* d.lgs. n. 152 del 2006, che disciplina la procedura di «rinnovo e riesame» dell'AIA.

¹⁰⁴ Sul punto, anche per la rilevanza che l'art. 29-*octies* d.lgs. n. 152 del 2006 assume con riferimento al possibile giudizio di responsabilità penale del titolare dell'attività autorizzata, v. A. Di Landro, *La responsabilità per l'attività autorizzata*, cit., 293 ss.

¹⁰⁵ Così Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, cit., § 10.2 del *Considerato in diritto* in cortecostituzionale.it.

¹⁰⁶ Così Corte cost., 9 maggio 2013, n. 85, cit., § 10.3 del *Considerato in diritto* in cortecostituzionale.it.

presunzione assoluta di diligenza dalla quale potrebbero discendere intollerabili impunità¹⁰⁷, per mostrarsi piuttosto quale coerente conseguenza della costante attenzione all'aggiornamento delle regole preventive, del quale – in conformità alla previsioni di legge – è la stessa autorità amministrativa a farsi carico.

5. All'esito del percorso che abbiamo compiuto nel paragrafo precedente siamo giunti ad evidenziare come, nello specifico caso che ci occupa, è ben difficile ipotizzare la configurabilità in concreto degli ordinari limiti che la categoria del rischio consentito in generale conosce. Le criticità che sono state segnalate con riferimento al meccanismo presuntivo sotteso al c.d. “scudo penale” risultano in definitiva ampiamente superabili, almeno in una prospettiva di fisiologica e corretta produzione delle prescrizioni regolatorie da parte dell'autorità amministrativa competente. Certo, laddove invece il procedimento di elaborazione e aggiornamento delle regole cautelari risultasse patologicamente condizionato da condotte illecite – come ipotizzato dalla Procura proprio nel caso Ilva – le predette conclusioni andrebbero completamente riviste: l'abito risulterebbe cucito troppo su misura del cliente¹⁰⁸.

Nell'avviarci alla conclusione, occorre evidenziare un dato sino ad ora evocato ma rimasto sullo sfondo, con il quale tutte le considerazioni fin qui svolte devono necessariamente confrontarsi: il venir meno dell'operatività del c.d. “scudo penale” a partire dalla data del 6 settembre 2019, in ragione della mancata riproposizione in sede di conversione in legge della proroga sino all'agosto 2023 prevista dal d.l. n. 101 del 2019.

Nonostante la portata (per così dire) *politica* di questa decisione risulti oggi grandemente stemperata alla luce del nuovo avvio delle contrattazioni fra AM InvestCo Italy S.p.A. e i commissari straordinari dell'ex ILVA¹⁰⁹, occorre comunque soffermarsi sulle riflessioni che la stessa consente di svolgere sul piano precipuamente *giuridico-penale*.

Abbiamo già evidenziato ampiamente come, a nostro avviso, il (defunto) art. 2, comma 6, secondo periodo, d.l. n. 1 del 2015, nel positivizzare un'area di *rischio consentito*, si sia limitato a descrivere gli effetti che, alla luce dei principi più generali in materia di illecito colposo, il peculiare assetto normativo e autorizzativo di riferimento produce rispetto al possibile giudizio di responsabilità penale dei soggetti chiamati a gestire lo stabilimento siderurgico di Taranto. In questo senso, la protezione che tale norma riconosce appare connaturata alla puntuale osservanza del Piano di risanamento ambientale, in qualche modo anche *al di là e a prescindere* dai limiti

¹⁰⁷ V. *supra* nota n. 87.

¹⁰⁸ Mutuiamo l'efficace immagine da C. Ruga Riva, *Il caso Ilva: profili penali-ambientali*, cit.

¹⁰⁹ V. *supra*, nota n. 6.

temporali di efficacia fissati dal “decreto Ilva”. Non sarebbe pertanto assurdo il riconoscimento di una ultrattività del predetto “scudo”, anche oltre il termine “convenzionale” del 6 settembre 2019, per le condotte ugualmente (e puntualmente) conformi alle prescrizioni del Piano. Si tratta di una tesi, quest’ultima, che a ben vedere veniva contemplata dalla stessa magistratura tarantina, in chiave tuttavia di espressa critica all’*odioso privilegio* sul punto offerto dal già citato art. 2, comma 6. Non ci aspettiamo dunque che, per le condotte poste in essere successivamente allo spirare del termine di efficacia dell’esimente, la predetta possibile ultrattività venga rispolverata dall’autorità giudiziaria, questa volta in chiave garantista; ci sembra tuttavia che tale prospettiva possa comunque mantenere una qualche futuribile efficacia in chiave difensiva dei soggetti “gestori” che hanno visto venire formalmente meno la “protezione” in parola.

È proprio la prematura scomparsa dell’esimente positivizzata nel caso Ilva, con il conseguente incomprensibile «scollamento» tra autorizzazione alla produzione e corrispondente copertura penale¹¹⁰, ad offrirci da ultimo l’occasione per alcune considerazioni più generali riguardanti il tema della responsabilità dell’operatore in caso di attività pericolosa autorizzata, condotta nel rispetto delle prescrizioni stabilite in via amministrativa ovvero legislativa.

A tal proposito la richiamata deriva giurisprudenziale che con disarmante *nonchalance* priva di ogni concreta efficacia l’osservanza delle regole cautelari espressamente fissate (anche) in sede autorizzativa, estendendo in modo incontrollato e incontrollabile la possibile responsabilità per colpa generica “residuale”, ci sembra ormai francamente inaccettabile. E tanto ci sentiamo di dire alla luce degli accorati appelli che sul punto si sono levati da parte della dottrina, la quale ormai da decenni denuncia la *flessibilizzazione giurisprudenziale* delle categorie classiche del reato di fronte alle esigenze di controllo proprie delle nuove fenomenologie del rischio¹¹¹. Una vera e propria «levata di scudi», si è detto¹¹²; ma evidentemente gli “scudi” opposti dagli studiosi del diritto sono ancora più deboli di quelli costruiti dal legislatore, e la giurisprudenza sul punto non ha mostrato di voler mutare le sue convinzioni.

Una soluzione su questo tema pare dunque ormai rinvenibile solo sul piano legislativo, attraverso un intervento che in qualche modo si faccia carico delle istanze

¹¹⁰ GIP Taranto, ordinanza, 9 febbraio 2019, cit., 17.

¹¹¹ Citiamo pressoché testualmente il titolo del lavoro di A. Gargani, *La “flessibilizzazione” giurisprudenziale delle categorie classiche del reato di fronte alle esigenze di controllo penale delle nuove fenomenologie del rischio*, in *LP*, 2011, 397 ss. In questo senso, con particolare riferimento alla categoria della colpa, v. G. Civello, *La “colpa eventuale” nella società del rischio. Epistemologia dell’incertezza e “verità soggettiva” della colpa*, Torino, 2013, *passim*; C. Piergallini, *Attività produttive e imputazione per colpa: prove tecniche di “diritto penale del rischio”*, in *RIDPP*, 1997, 1473 ss.; Id., *Il paradigma della colpa nell’età del rischio: prove di resistenza del tipo*, *ivi*, 2005, 1670 ss.; P. Veneziani, *Regole cautelari “proprie” ed “improprie”*, cit., 141 ss.

¹¹² A. Di Landro, *La responsabilità per l’attività autorizzata*, cit., 271.

di garanzia espresse dalla categoria del rischio consentito. Un intervento che deve necessariamente assumere portata generale, superando la forma della disposizione *ad hoc* alla quale ancora era legata l'esimente contenuta nel decreto Ilva, al fine di evitare in radice la critica della riconduzione ad una logica derogatoria, di deregolamentazione e deresponsabilizzazione.

Proprio in questo senso in dottrina è stata sovente richiamata la disciplina normativa dell'illecito colposo formulata nel progetto di riforma del codice penale elaborato dalla Commissione Grosso¹¹³. L'art. 28 dell'articolato proposto da tale Commissione, dopo aver offerto al primo comma la definizione della responsabilità colposa, si sofferma ai successivi commi secondo e terzo sul profilo della colpa specifica, elaborando due espressi limiti ad un possibile giudizio di colpa generica "residua"¹¹⁴. Ai nostri fini rileva in particolare il comma 2, a mente del quale «il rispetto delle regole cautelari specifiche di cui al comma precedente esclude la colpa relativamente agli aspetti disciplinati da dette regole, salvo che il progresso scientifico o tecnologico, nel periodo successivo alla loro emanazione, non le abbia rese palesemente inadeguate»¹¹⁵. È evidente la vicinanza di detta (proposta di) formulazione normativa con i tratti del modello di *rischio consentito* – calato entro la dimensione della colpa – che abbiamo più sopra sintetizzato: sono le «regole cautelari specifiche» scritte a tratteggiare un'area di rischio "tollerato" idonea ad escludere la responsabilità colposa, fatto salvo il limite della «inadeguatezza» delle stesse che sia stata resa palese dal progredire delle conoscenze scientifiche o tecnologiche¹¹⁶.

Ebbene, la proposta della Commissione Grosso si rivela quanto mai funzionale ad offrire oggi una ragionevole soluzione legislativa per l'attuale conflitto che si consuma in materia ambientale fra istanze di tutela della salute e del territorio ed esigenze di protezione dell'occupazione e della produttività. Da un lato, infatti, l'esclusione della responsabilità colposa nel caso di rispetto delle prescrizioni cautelari positivizzate si dimostra idonea a tutelare l'affidamento ingenerato negli operatori dalle indicazioni provenienti dall'autorità pubblica competente; dall'altro, la perdurante configurabilità di un giudizio di rimprovero nel caso di inadeguatezza delle predette regole, così come

¹¹³ La proposta elaborata dal progetto di riforma della Commissione Grosso in materia di colpa è stata di recente richiamata, con riferimento alle problematiche che qui vengono in rilievo, da S. Zirulia, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, cit., 384 ss. e A. Di Landro, *La responsabilità per l'attività autorizzata*, cit., 286 ss.

¹¹⁴ Così S. Zirulia, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, cit., 384.

¹¹⁵ Con riferimento a tale proposta di articolato, v. G. Forti, *Sulla definizione della colpa nel progetto di riforma del codice penale*, in C. De Maglie – S. Seminara (a cura di), *La riforma del codice penale. La parte generale. Atti del Convegno di Pavia 10-12 maggio 2001*, Milano 2002, 67 ss.

¹¹⁶ In senso adesivo rispetto a tale proposta, ma con alcune considerazioni critiche rispetto al concetto di «palese inadeguatezza» delle norme cautelari scritte, v. le considerazioni di S. Zirulia, *Esposizione a sostanze tossiche e responsabilità penale*, cit., 385 e A. Di Landro, *La responsabilità per l'attività autorizzata*, cit., 289-290.

il richiamo alla costante progressione delle conoscenze scientifiche e tecnologiche, evita che si possano creare “zone franche” sottratte al controllo dell’autorità giudiziaria, mantenendo l’operatività di un meccanismo di colpa generica “residuale” che sia però ricondotto entro limiti certi e ragionevoli, idonei ad inibire i ben noti eccessi giurisprudenziali.

Sarà forse una dimostrazione di ingenuità il voler riporre la speranza di una soluzione alle questioni che abbiamo affrontato in un intervento sul punto del nostro legislatore. Ma si sa, la speranza è l’ultima a fuggire i sepolcri.

