

DEI DELITTI E DELLE PENE PER LE SOSTENIBILITÀ



Alessandro Bratti • Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali a esse correlati

Elevare allo *status* di *delitto* i principali reati ambientali significa punire in modo esemplare gravi crimini ambientali e, allo stesso tempo, definire meglio il tipo di sviluppo economico che intendiamo perseguire per il nostro paese.

L'*ambiente* è sempre stato considerato un bene comune inesauribile; ora sappiamo con certezza che non è così, sappiamo che l'*ambiente* è un bene comune da difendere e non una risorsa da sfruttare senza limiti. Questo salto culturale ha permesso di introdurre una legislazione che ha rivoluzionato completamente il rapporto tra economia, ambiente e salute. Pensiamo alle norme per la gestione dei rifiuti, a quelle per preservare le risorse idriche, alla definizione delle aree protette e dei parchi, all'istituzione delle Agenzie ambientali per il controllo del territorio, alle leggi per la difesa del suolo, a quelle per limitare gli scarichi in atmosfera.

Alla fine del secolo scorso si è affermata una visione dell'*ambiente* ancora più sfidante per i decisori politici, con l'enucleazione del concetto di *sviluppo sostenibile*. L'*ambiente* assume un'ulteriore valenza: non solo il principale insieme di beni comuni da tutelare, ma un'importante opportunità per impostare un nuovo sviluppo, basato fondamentalmente sulla cultura della *rinnovabilità delle risorse*.

Oggi, in una situazione di grave crisi del sistema economico mondiale, e in un mondo sempre più globalizzato, la via dello sviluppo per l'Italia non può essere che quella della qualità, della *green economy*, dell'innovazione, della valorizzazione della nostra agricoltura, delle nostre eccellenze storico-culturali. Per intraprendere questa strada occorre procedere a una forte semplificazione amministrativa e burocratica, ma è necessario anche creare un sistema di regole, poche e chiare, per governare questa impostazione e potenziare le strutture di controllo, anche per garantire alle imprese di qualità e innovative di affermarsi sul mercato senza avere una concorrenza sleale.

Questo tema interagisce fortemente con la questione dei reati ambientali e, più in generale, con le questioni che afferiscono all'illegalità. Se si lavora solo sulla

cosiddetta *semplificazione*, il rischio è che, in un paese in cui l'illegalità è purtroppo molto diffusa, ne traggano vantaggio solo le attività più spregiudicate e spesso colluse con il malaffare, non quelle più innovative. Nel 2013, secondo i dati forniti dal rapporto *Ecomafia* di Legambiente – basato sul lavoro capillare della magistratura, dei corpi di polizia giudiziaria, sull'attività condotta anche dalle nostre Commissioni parlamentari d'inchiesta – emerge che sono circa 30 mila i reati rilevati, 160 le ordinanze di custodia cautelare, per un giro d'affari di circa 15 miliardi di euro, con circa 320 clan mafiosi coinvolti.

Per fermare l'illegalità occorre intervenire con una semplificazione normativa, che riduca i margini di discrezionalità e di incertezza per le imprese, e introdurre una riforma del sistema dei controlli.

In terzo luogo è necessario introdurre nuovi delitti contro l'*ambiente* nel codice penale, come tra l'altro era già stato previsto dalla direttiva comunitaria del 2008. Con un lavoro preparatorio enorme di ascolto e di confronto con molti magistrati, con rappresentanti delle forze di polizia e di controllo ambientale e con i giuristi più esperti nella materia, è stato possibile approdare al testo approvato al Senato con una sostanziale unanimità.

Il provvedimento procede alla introduzione in particolare di nuovi delitti nel codice penale: il primo è il *disastro ambientale*, che punisce con il carcere da 5 a 15 anni chi altera gravemente o irreversibilmente l'ecosistema o compromette la pubblica incolumità. Il secondo è l'*inquinamento ambientale*, che prevede la reclusione da 2 a 6 anni e una multa da 10 mila e 100 mila euro per chi deteriora in modo rilevante la biodiversità o l'ecosistema, anche quello di natura agraria. Il terzo delitto riguarda il *traffico e l'abbandono di materiale di alta radioattività*. Il quarto nuovo delitto concerne l'*impedimento del controllo*: chi nega od ostacola l'accesso o intralci i

controlli ambientali rischia la reclusione da 6 mesi a 3 anni. Viene poi introdotta l'*aggravante ecomafiosa*, assolutamente importante e più volte richiesta; ma ci sono anche gli sconti di pena con riduzioni da metà a due terzi nel caso di ravvedimento operoso, perché la priorità resta il ripristino delle condizioni ambientali. C'è poi il raddoppio dei tempi per la prescrizione, e ciò è fondamentale; se fosse stata in vigore questa normativa non ci sarebbe stata la prescrizione di una delle indagini più importanti, quella cosiddetta «Cassiopea», che è l'origine del libro Gomorra. Anche l'*obbligo della confisca*, la *condanna al ripristino*, l'*omessa bonifica*, la *giustizia riparativa* e il *coordinamento delle indagini* sono elementi nuovi che compongono un quadro completamente diverso per la tutela dell'*ambiente* e per la lotta a inquinamento e illegalità.

Certo, nessun provvedimento è mai esaustivo e ogni riforma è sempre perfezionabile, ma oggi la portata dei problemi e le condizioni generali del paese ci chiedono di approvare velocemente la legge così com'è uscita dal Senato e di procedere velocemente alle altre riforme, come quella sul sistema nazionale di controllo ambientale, per ottenere da ogni componente del paese uno sforzo comune verso la sostenibilità, la legalità e un'economia fondata sulla concorrenza leale fra le imprese.

Ecco perché si tratta di una riforma importante, attesa da tantissimi anni. Se riusciremo davvero a sviluppare in tempi brevi quelle direttrici cui accennavo, non solo avremo finalmente costruito un quadro legislativo moderno per tutelare l'*ambiente* e soprattutto la salute dei cittadini, ma avremo costruito le condizioni per consentire davvero alle imprese migliori di potersi definitivamente affermare e allo Stato di non essere derubato da quell'economia grigia e nera che oggi, purtroppo, continua a proliferare nel nostro paese.

Le probabili modifiche a opera della Camera sul testo approvato al Senato renderanno necessario un ulteriore approfondimento da parte di Ecoscienza.

DELITTI CONTRO L'AMBIENTE

Nuovi reati nel codice penale italiano

È quanto prevede il disegno di legge sugli ecoreati, così come è uscito dal Senato della Repubblica.

Trasformare comportamenti illeciti sanzionati in reati puniti penalmente rappresenta un impegno importante nella lotta contro i delitti ambientali, un impegno di assoluto rilievo, anche politico, per un paese che ha vissuto Seveso, petrolchimici, amianto, navi affondate, traffici di rifiuti, terra dei fuochi e altro ancora.

Tuttavia la punibilità e l'entità della pena stessa, per quanto importanti, non costituiscono l'unico elemento di giudizio da dare a questa operazione, se e quando andrà in porto.

L'inasprimento della lotta agli ecoreati rappresenta anche un salto culturale di cui il paese ha bisogno per promuovere la cultura della legalità, ma anche per assicurare alle imprese sane e innovative la possibilità di stare

sul mercato a parità di condizioni e di promuovere economia.

Il lavoro per approdare al disegno di legge approvato al Senato è stato enorme con la convergenza determinante e anche appassionata di politici, ambientalisti, magistrati, giuristi e forze dell'ordine e del controllo ambientale. Questa intensa attività ha condotto a una sostanziale unanimità politica nell'approvazione del provvedimento, cosa per nulla scontata oggi. Il giudizio che molti, soprattutto esperti, danno del provvedimento è positivo, anche se nessuno nasconde che vi possano essere miglioramenti ulteriori. È tuttavia opinione corale che la legge venga approvata così com'è dalla Camera, senza dover tornare al Senato.

Al momento in cui andiamo in stampa tale eventualità non è per nulla scontata, speriamo davvero di sbagliare. (GN)

IL CONTRASTO AGLI ECOREATI, UNA LEVA PER LA QUALITÀ

PER CONTRASTARE GLI ECOREATI CON STRUMENTI ADEGUATI È IMPORTANTE CHE LA CAMERA DIA NEL PIÙ BREVE TEMPO POSSIBILE IL “VIA LIBERA” DEFINITIVO AL TESTO DELLA LEGGE COSÌ COME APPROVATO DAL SENATO. LO DOBBIAMO A TUTTE LE VITTIME DEI DISASTRI AMBIENTALI CHE SI SONO SUCCEDETI NEL NOSTRO PAESE E ALLE IMPRESE VIRTUOSE E DI QUALITÀ.

Il “via libera” del Senato alla proposta di legge che introduce nel nostro codice penale i reati ambientali è un passo avanti importante e a lungo atteso. Si avvicina, dunque, il traguardo di rendere le nostre normative adeguate ai sempre più diffusi reati contro l’ambiente e la salute dei cittadini. Un obiettivo atteso da tempo e per cui si sono battute con forza alcune delle maggiori associazioni italiane, come Legambiente e Libera, che da ultime hanno anche lanciato un appello sottoscritto da migliaia di persone. Crimini, quelli contro l’ambiente, odiosi e molto pericolosi, basti pensare che stando al *rapporto Ecomafia* di Legambiente fruttano alla malavita organizzata circa 15 miliardi l’anno.

Con questo provvedimento sul rafforzamento dell’azione penale in ambito ambientale, nato a partire da una mia proposta e da quelle analoghe dei colleghi Micillo (M5S) e Pellegrino (Sel) e che era stato approvato un anno fa dalla Camera, si introducono nuovi strumenti che renderanno più efficace il contrasto alle illegalità e alle ecomafie. La legge sugli ecoreati prevede tra l’altro un innalzamento delle pene, il raddoppio dei tempi di prescrizione, l’introduzione nel nostro codice penale dei reati di *inquinamento ambientale*, *disastro ambientale* e *traffico di materiale radioattivo*. Introduce poi il cosiddetto *ravvedimento operoso*, che prevede sconti di pena per chi provvede alla messa in sicurezza e alla bonifica dei luoghi, e l’obbligo al ripristino dei luoghi in caso di condanna o patteggiamento.

Ora è importante che la Camera dia, nel più breve tempo possibile, il “via libera” definitivo al testo della legge così come approvato dal Senato. Perché in futuro non ci siano più casi Eternit o Bussi. Le nuove norme renderanno molto più semplice perseguire i reati ambientali, intervenire su tragedie come quelle di Brescia o della *terra dei fuochi*, e aiuteranno a fare più rapidamente giustizia anche nei confronti di servitori dello Stato che

hanno perso la vita indagando e facendo il loro dovere contro la distruzione sistematica del territorio. Penso a Roberto Mancini, uno dei primi investigatori a intervenire nella terra dei fuochi e che è stato ucciso da un linfonoma a causa dei veleni respirati durante i sopralluoghi. A Mancini, dopo un faticoso iter, è stato riconosciuto lo *status di vittima del dovere*. Penso anche al vigile urbano Michele Liguori di Acerra, scomparso ai primi dello scorso anno, anche lui morto per un tumore contratto a causa degli interventi sistematici contro i roghi e gli sversamenti abusivi, sempre nello stesso territorio.

Dai nuovi ecoreati una ricaduta positiva per il rilancio delle produzioni di qualità

Vi è un altro aspetto che mi preme sottolineare. Questa legge servirà a contrastare con maggiore forza la criminalità organizzata e l’illegalità diffusa contro l’ambiente, quest’azione di contrasto avrà sicuramente anche una ricaduta benefica sulla necessità di rilanciare le produzioni di qualità e persino le eccellenze che si trovano in territori che

spesso vengono accostati impropriamente a siti contaminati, nonostante ci siano decine di chilometri di distanza. Penso ai pomodori o alle mozzarelle di bufale DOP della Campania, oggetto di una campagna denigratoria a fronte di accurate analisi che ne certificano l’assoluta idoneità, penso a prodotti e a luoghi del nord Italia, (come di tante altre zone del paese), affiancati genericamente, e a volte strumentalmente, a zone a rischio.

La bonifica dei suoli e il contrasto dell’illegalità ambientale sono strumenti preziosi per ridare slancio e futuro a uno dei più grandi patrimoni che ha il nostro paese: le qualità italiane, i suoi prodotti, la sua bellezza e la sua creatività. Perché per uscire dalla crisi serve un’idea di futuro e di speranza che riparta proprio dal territorio, perché per tornare a crescere l’Italia deve tornare a fare l’Italia.

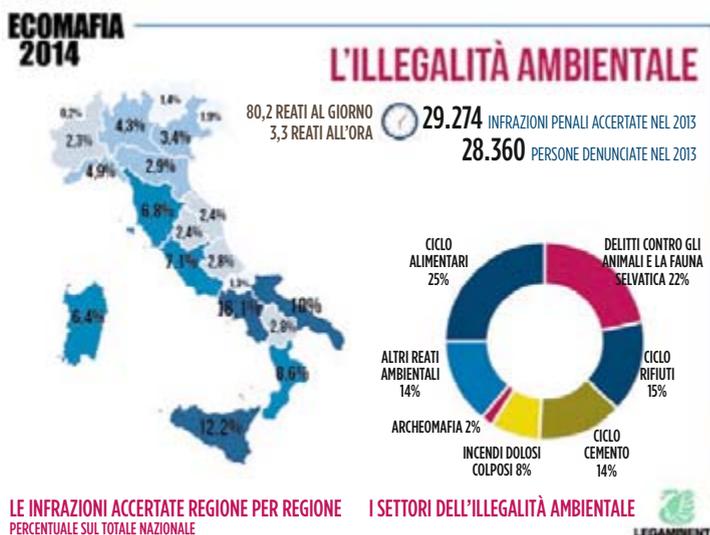
Ermete Realacci

Presidente Commissione Ambiente
Camera dei deputati

FIG. 1
ILLEGALITÀ
AMBIENTALE

Le infrazioni accertate e i settori dell’illegalità ambientale.

Fonte: rapporto “Ecomafia 2014”, Legambiente.



REATO AMBIENTALE

UN PASSO AVANTI NELLA LOTTA AGLI ECOREATI

LA PROPOSTA DI LEGGE SUGLI ECOREATI È UN PASSO IMPORTANTE, MA NON MANCANO ALCUNI ASPETTI NEGATIVI, COME LA PREVISIONE NELLO STESSO DOCUMENTO DEI REATI DI “INQUINAMENTO AMBIENTALE” E DI “DISASTRO AMBIENTALE” E LA LORO CONTESTUALE DEPENALIZZAZIONE IN CASO DI CONDOTTA COLPOSA.

Il 4 marzo 2015 è una delle date da ricordare all'interno del percorso di approvazione della legge Micillo/Realacci in materia di delitti contro l'ambiente. Quel giorno infatti, nella seduta antimeridiana, il Senato della Repubblica ha approvato il testo di legge sugli ecoreati, con importanti modifiche rispetto al testo approvato dall'altro ramo del Parlamento. Il 26 gennaio 2015, all'interno delle Commissioni riunite Giustizia e Ambiente del Senato, erano già stati approvati importanti emendamenti al testo.

In una prospettiva *de iure condendo* significa da un lato che la proposta di legge dovrà tornare all'attenzione della Camera – il che comporterà la necessità di attendere ulteriormente per la pubblicazione della legge in Gazzetta ufficiale – e, dall'altro lato, che la tutela dell'ambiente si sta imponendo come un importante caposaldo del nostro sistema penale.

Il testo contiene importanti contenuti, molti dei quali, è utile precisare, erano già all'interno della originaria proposta di legge a mia prima firma.

C'è da dire che, nel passaggio tra un ramo e l'altro del Parlamento e dalla Commissione referente all'aula di palazzo Madama, abbiamo assistito a un curioso fenomeno di “apparizione-sparizione” di figure delittuose, commi e disposizioni varie.

Di fondamentale importanza è l'introduzione del delitto di *inquinamento ambientale*, atteso dal mondo ambientalista da davvero molti anni.

Una nota di merito deve essere assegnata all'aula di palazzo Madama che ha previsto un aumento di pena qualora si verifici un ulteriore evento dannoso rispetto a quello richiesto (c. d. delitto aggravato dall'evento).

Il reato di *disastro ambientale*, il vero cuore pulsante della proposta, è stato migliorato nella sua formulazione letterale.

Non è stato abrogato l'aggettivo “irreversibile” che tante critiche, soprattutto da parte degli operatori del



diritto, aveva suscitato, ma sono state inserite tre fattispecie, tra loro alternative, tipizzanti del reato in questione.

Un lodo particolare alla espressa previsione che prevede la sopravvivenza del reato di *disastro innominato* di cui all'articolo 434 cp, come a voler specificare, una volta e per tutte, che le condotte criminose fino a oggi compiute continueranno a essere sanzionate con la vecchia disciplina penalistica.

Il che significa, tradotto in parole semplici, nessuna ripercussione *in melius* per gli inquinatori tarantini dell'Ilva.

Il rischio di *abolitio criminis* che una certa interpretazione del precedente dato normativo stava dando, viene in questo modo scongiurato per sempre.

Vi è un punto a nostro avviso molto grave che nessun ambientalista avrebbe voluto leggere all'interno di un siffatto testo: la depenalizzazione dei reati di *inquinamento ambientale* e di *disastro ambientale* si pongono in una dimensione del tutto estranea allo spirito che ha pervaso l'intero *iter* del presente testo normativo; inserire due nuove fattispecie delittuose e depenalizzarle all'interno del medesimo documento in caso di condotta colposa è un controsenso e si traduce in un grande favore ai grandi inquinatori.

In questo caso la “navetta” parlamentare non ha portato risultati apprezzabili. Ci sentiamo di affermare che l'introduzione del reato di *omessa bonifica*, come il nuovo reato di cui all'articolo 452 quaterdecies cp dettato in tema di utilizzo della tecnica dell'*air gun* nel campo dell'estrazione degli idrocarburi, costituiscono importanti passi avanti.

Tracciare un bilancio del provvedimento di legge dopo il passaggio al Senato è possibile. Sicuramente si può dire che vi sono diverse storture che si auspica possano essere colmate, tuttavia è anche vero che si passa da una situazione di sostanziale vuoto normativo a una dove la tutela del bene giuridico *ambiente* trova una compiuta attuazione.

A voler bilanciare i pro e i contro del provvedimento, a voler dare quindi un giudizio anche politico dell'atto e senza dimenticare tutto ciò che può e deve scaturire, ci sentiamo di affermare che quello in oggetto è uno dei pochi atti normativi degni di nota della corrente legislatura.

Salvatore Micillo

Deputato Movimento 5 stelle

RIFLESSIONI SU NUOVE IPOTESI DI DELITTO AMBIENTALE

IL POTENZIAMENTO DELL'ARSENALE SANZIONATORIO IN MATERIA AMBIENTALE È ORAMAI INDIFFERIBILE. OGGI IL SISTEMA DELLE SANZIONI SI BASA SU ILLECITI PENALI DI NATURA CONTRAVVENZIONALE, SALVO POCHE ECCEZIONI. LE IPOTESI IN DISCUSSIONE RICHIEDONO UN CONTESTUALE GRANDE IMPEGNO NEL COORDINAMENTO DELL'INTERA DISCIPLINA.

La proposta di inserire alcune fattispecie di natura delittuosa nell'ambito del diritto penale ambientale appare apprezzabile per diversi ordini di considerazioni. Risulta, infatti, indifferibile un potenziamento dell'arsenale sanzionatorio in materia ambientale, attualmente per lo più affidato a illeciti penali meramente contravvenzionali, salve le poche ormai note eccezioni.

Non entro nel merito della scelta tra l'inserimento delle nuove ipotesi di reato all'interno del codice penale o, piuttosto, all'interno del cd codice ambientale (Dlgs 152/2006). Entrambe le soluzioni presentano pregi e difetti, l'analisi dei quali risulta, tuttavia, impossibile nei limitati spazi di questa sede. In estrema sintesi, si può osservare come l'inserimento delle predette ipotesi delittuose all'interno del Codice penale potrebbe contribuire al perseguimento di due diversi obiettivi:

- tale opzione consentirebbe di "mettere in vetrina" il bene giuridico *ambiente* (di recente emersione) e di consolidare nella coscienza sociale la consapevolezza del disvalore insito nelle aggressioni a esso arretrate

- la scelta codicistica favorirebbe la penetrazione dei principi di garanzia nel diritto penale ambientale, evitando la creazione di un sottosistema resiliente a recepire i canoni penalistici classici.

Nondimeno, le fattispecie di *danno* o *pericolo concreto* di cui si prevede l'opportuna introduzione, a mio avviso, non possono che essere destinate a operare in aggiunta (e non in sostituzione) a quelle volte a presidiare l'esercizio delle funzioni amministrative di governo, oggi contemplate dalla legislazione speciale *extra codicem*. L'opzione politico-criminale ispirata al modello cd "penalistico puro", in altre parole, non è alternativa alla tecnica normativa fino a oggi utilizzata, ma è destinata a integrarla, posto che la tutela quotidiana parrebbe poter passare solo attraverso una dettagliata



FOTO: G. RIZZI - FLICKR, CC

disciplina amministrativa delle immissioni e dei comportamenti consentiti, la cui inosservanza integra, appunto, già specifiche fattispecie punitive.

Del resto, siffatte fattispecie non potrebbero che rimanere topograficamente collocate nell'ambito della cd legislazione complementare, posto che la tecnica di normazione sintetica propria del codice penale non consentirebbe di mantenere lo stretto collegamento della previsione sanzionatoria con la disciplina amministrativa di riferimento.

Il rapporto tra *fattispecie contravvenzionali* e *fattispecie delittuose* dovrebbe, dunque, essere esplicitato attraverso *clausole di sussidiarietà o consunzione* da inserire nelle fattispecie contravvenzionali, allorché il medesimo fatto sia punito tanto dalla fattispecie contravvenzionale, in ragione del *pericolo astratto*, tanto dalla fattispecie delittuosa, in ragione del *pericolo concreto* o del *danno*.

Parrebbe opportuno, in altre parole, costruire e articolare il sistema di tutela ambientale sulla base di una progressione che muova, appunto, dalla previsione di illeciti contravvenzionali di pericolo astratto per pervenire a fattispecie delittuose di danno, incentrate sull'effettiva verifica di una compromissione dell'ambiente (con possibilità di ricondurre eventualmente le ipotesi dolose di concreta

pericolosità al *tentativo*), contemplando altresì circostanze aggravanti per i casi in cui vi sia un'ulteriore progressione dell'offesa nei confronti di diversi beni, afferenti alle persone (vita o incolumità).

Il testo unificato delle originarie proposte Micillo, Realacci e Pellegrino (ddl n. 1345-S), nel suo percorso prima alla Camera, poi al Senato, ha subito un processo di progressivo sfortimento e affinamento, certamente apprezzabili sotto una molteplicità di punti di vista. Da un lato, tuttavia, permangono ancora, sotto diversi profili, talune criticità e, dall'altro lato, vi è ancora spazio per ragionare sulla perfettibilità di alcune soluzioni adottate. In primo luogo, ribadisco la forte necessità di approfondire un impegno massimo nell'attività di coordinamento della disciplina di cui si propone l'introduzione con l'impianto già esistente. Le nuove fattispecie incriminatrici, e più in generale tutti i diversi profili di disciplina contenuti nei disegni di legge in discussione, andranno a innestarsi nell'ambito di uno dei settori normativi più complessi del nostro ordinamento, già di per sé di scarsissima organicità e difficilissima comprensione sistematica. Talché ogni intervento rischia di produrre un *effetto domino*, con importanti ricadute sotto il profilo della interferenza tra norme.



ARCH. AUSG. REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Solo per fare un esempio, si pensi ai complessi problemi di coordinamento della fattispecie di *traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività* (art. 452-sexies), oltre che con la specifica disciplina di settore (Dlgs 230/1995), soprattutto con l'art. 260 Dlgs 152/2006, che al secondo comma contempla una peculiare aggravante per l'ipotesi in cui la condotta ivi descritta abbia a oggetto "rifiuti ad alta radioattività".

A ciò si aggiunga che nei confronti della fattispecie *de qua* potrebbero sorgere questioni interpretative (peraltro analoghe a quelle già sollevate, appunto, in relazione alla fattispecie di cui all'art. 260 Dlgs 152/2006), volte a individuare il preciso significato da attribuire alla locuzione "rifiuti ad alta radioattività", che non parrebbe trovare riscontro nella letteratura scientifica, nell'ambito della quale si parla, invece, di "rifiuti ad alta attività". Molti altri ancora sono i punti di interferenza che le proposte di riforma in discussione sollevano in relazione alle fattispecie vigenti. Conseguentemente, come anticipato, parrebbe indifferibile una maggiore attenzione ai profili di coordinamento con l'assetto normativo esistente, al quale occorrerà provvedere contestualmente all'eventuale entrata in vigore della nuova disciplina e non solo in tempi successivi.

In secondo luogo, parrebbe che nel testo licenziato dal Senato siano prevalse le esigenze di integrale penalizzazione sulle istanze di contenimento della discrezionalità giudiziale e di certezza del diritto. Si pensi alle due principali fattispecie

(*inquinamento ambientale e disastro ambientale*), nella descrizione della cui condotta, l'avverbio "abusivamente" ha sostituito una più articolata locuzione presente nel testo licenziato dalla Camera. Siffatta locuzione, forse ancora perfettibile nella sua formulazione, sembrava tuttavia assumere un preciso significato, esprimendo lo sforzo di arginare la potestà punitiva in sede di tipizzazione della fattispecie criminosa, sì da instaurare già a livello testuale una congruenza teleologica tra disvalore di condotta e disvalore di evento. Viceversa, l'avverbio "abusivamente", che ora compare nel testo delle succitate fattispecie criminose, parrebbe ridimensionare notevolmente il tentativo di conferire determinatezza alla condotta tipica, rinunciando a far emergere la progressione criminosa del comportamento delittuoso rispetto alla fattispecie di pericolo astratto, che avrebbe potuto fungere da primo filtro anche degli eventi tipici.

Infatti, a fronte di una tecnica descrittiva degli eventi destinata inevitabilmente a lasciare ampi margini di interpretazione al giudice, la stringente tipizzazione della condotta potrebbe consentire al legislatore di assicurare un maggior grado di precisione a tutta la descrizione del fatto. Tanto più in considerazione della circostanza che, almeno in una delle ipotesi di *disastro*, la specifica destinazione della fattispecie alla tutela ambientale pareva rappresentata proprio dalle peculiari connotazioni modali della condotta, posto che l'evento offensivo è descritto (anche) in termini di *offesa alla pubblica incolumità* ("rilevanza del fatto per

[...] ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo").

A questo punto potrebbe risultare davvero difficile scorgere il reciproco ambito di applicazione tra l'art. 434 cp e la nuova fattispecie di *disastro ambientale*, rapporto che la clausola di riserva posta in apertura, paradossalmente complica anziché risolvere.

Inoltre, sarebbe stato opportuno precisare che l'alterazione o il deterioramento delle risorse naturali debba essere apprezzato in relazione alle condizioni originarie o preesistenti, posto che l'elemento volto a dare concretezza e determinatezza all'evento è il "differenziale" rispetto alla *status quo ante*: in questo senso si orienta, del resto, anche la definizione di *danno ambientale* contenuta nella direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004, nonché nell'art. 300 Dlgs 152 del 2006, che ha appunto recepito la predetta direttiva ("danno ambientale è il deterioramento, in confronto alle condizioni originarie, provocato..."). L'ancoraggio del *pericolo* o del *danno* alla situazione originaria o preesistente della risorsa naturale serve a delimitare la sfera di punibilità alle sole condotte realmente portatrici di una carica di disvalore offensivo nei confronti del bene protetto.

Al variare del contesto empirico di partenza, può infatti variare anche la corrispondente carica di disvalore di condotte analoghe.

Costanza Bernasconi

Professore associato di Diritto penale,
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Ferrara

IL REATO NEL CODICE PENALE PUÒ ARGINARE LA CRIMINALITÀ

SULLA BASE DELLA DIRETTIVA 2008/99/CE, GLI STATI MEMBRI DEVONO PUNIRE ALCUNI COMPORTAMENTI GRAVI CON SANZIONI “EFFICACI, PROPORZIONATE E DISSUASIVE”. QUANTO I NUOVI REATI E LE NUOVE SANZIONI SAPRANNO ESSERE TALI? COME LA GIURISPRUDENZA POTRÀ AIUTARE NEL RAGGIUNGIMENTO DI QUESTI OBIETTIVI? NON MANCANO CRITICITÀ.

Le indicazioni del diritto europeo

Gran parte del nostro diritto ambientale proviene dall'Europa. Fino ad alcuni anni addietro, questa constatazione riguardava soltanto la disciplina sostanziale; oramai da decenni, infatti, gestione dei rifiuti, inquinamento atmosferico, scarichi idrici, valutazione di impatto ambientale, autorizzazioni ambientali trovano la loro prima fonte di disciplina in direttive e regolamenti europei. Recentemente, tuttavia, l'Unione europea ha preso atto che nessuna regolamentazione è veramente efficace se rimane priva di un equilibrato, ma severo sistema sanzionatorio. Da ciò è conseguita – dopo alcune incertezze e false partenze dovute all'incertezza circa lo strumento giuridico da utilizzare – la direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente. Questa direttiva richiede l'istituzione di un gruppo minimo di reati gravi contro l'ambiente e impone agli Stati membri di prevedere sanzioni penali più dissuasive per questo tipo di reati, se perpetrati intenzionalmente o causati da negligenza grave.

Sulla base della direttiva, gli Stati membri devono punire una serie di comportamenti, intenzionali o conseguenti a una grave negligenza, che violino una normativa comunitaria nel campo della tutela ambientale.

Le sanzioni penali devono riguardare – con modalità decise dagli Stati membri – tanto le persone fisiche quanto le persone giuridiche nel cui interesse o vantaggio il reato venga commesso.

Il punto davvero fondamentale della direttiva è però costituito da una triade di aggettivi, che qualifica le caratteristiche delle sanzioni penali che devono essere previste in materia ambientale. Queste sanzioni, avvisa la direttiva, devono essere “efficaci, proporzionate e dissuasive”.

Conseguentemente, la valutazione della riforma dei reati ambientali deve prima di tutto essere effettuata con riferimento

a questi tre aggettivi. Quanto i nuovi reati e le nuove sanzioni sapranno essere da un lato efficaci e dissuasivi e dall'altro proporzionati? Come la giurisprudenza potrà aiutare nel raggiungimento di questi obiettivi? Queste sono le domande cui vorrei provare a rispondere attraverso questo breve articolo.

Nuovi importanti reati ambientali – in particolare quello di *inquinamento ambientale* e quello di *disastro ambientale* – vengono previsti dalla nuova legge. E si tratta di delitti, caratterizzati da pene edittali particolarmente severe e da termini di prescrizione veramente lunghi. Inoltre, la punibilità è prevista non soltanto a titolo di dolo, ma anche (ovviamente con una riduzione di pena) a titolo di colpa. Solo questa sintetica descrizione porta a ritenere che l'efficacia e la dissuasività del nuovo sistema siano davvero significativi. A ciò si possono aggiungere, nella medesima direzione:

- l'introduzione del nuovo reato di *impedimento del controllo ambientale*
- la previsione di nuove severe sanzioni economiche e interdittive per le persone giuridiche
- la nuova disciplina della *confisca per equivalente*
- la previsione di meccanismi di *ravvedimento operoso*, finalizzati a facilitare la raccolta della prova (attraverso agevolazioni verso chi collabora), oltre che la bonifica e il ripristino dello stato dei luoghi.

Il rispetto del principio di proporzione nel nuovo sistema sanzionatorio per i reati ambientali

Dal punto di vista della proporzionalità, il nuovo sistema ci aiuta a differenziare tra gli *illeciti ambientali gravi* e le *violazioni meramente formali*. Ciò avviene in due modi:

a) “verso l'alto”, introducendo nuovi gravi delitti ambientali direttamente nel codice penale e aggravando le pene previste per

altri reati quando essi sono commessi allo scopo di eseguire reati ambientali b) “verso il basso”, istituendo meccanismi di regolarizzazione delle violazioni ambientali formali, attraverso il semplice adempimento di prescrizioni impartite dagli enti di controllo (il sistema è simile a quello già vigente in materia di sicurezza sul lavoro).

La futura applicazione giurisprudenziale del nuovo sistema e alcune sue significative criticità

Il testo della riforma non manca di aspetti discutibili, che potranno portare a significative difficoltà applicative e sui quali ci si deve augurare, da parte della giurisprudenza, un atteggiamento equilibrato e responsabile (e perciò stesso anche più efficace e proporzionato). Vorrei limitarmi, in questa sede, a sottolineare due aspetti.

Il primo riguarda la definizione di *disastro ambientale*, un delitto che, con le nuove norme, sarà assai severamente punito con la reclusione da cinque a quindici anni in caso di dolo, ridotti da un terzo a due terzi in caso di violazione colposa. Il nuovo art. 452-quater del codice penale indica tre casi di disastro ambientale. I primi due – “alterazione irreversibile” di un equilibrio dell'ecosistema o sua alterazione reversibile soltanto attraverso “provvedimenti eccezionali” – effettivamente descrivono, con perfettibile ma sufficiente chiarezza, situazioni oggettivamente definibili come “disastro ambientale”.

Il terzo caso è invece descritto in modo impreciso e comunque tale da far potenzialmente rientrare nella nozione di *disastro* anche situazioni che non hanno nulla di oggettivamente disastroso. La norma parla infatti di “*offesa alla pubblica incolumità*” che può essere desunta da svariati fattori, fra i quali anche soltanto, ad esempio, “*il numero delle persone offese*”.

o esposte a pericolo". Occorre a mio avviso dirlo apertamente e da subito: non può bastare un pericolo estremamente modesto, ma potenzialmente rivolto a un ampio numero di persone perché si abbia il gravissimo delitto di *disastro ambientale*. Se la nuova norma venisse interpretata in questo modo, verrebbe meno la sua proporzionalità e perciò anche la sua complessiva efficacia. Il secondo esempio di una disposizione imprecisa riguarda il nuovo reato di *omessa bonifica*, cui è dedicato l'art. 452-terdecies introdotto nel codice penale. La nuova disposizione punisce severamente chiunque, essendovi obbligato per legge, per un ordine del giudice o di un'autorità pubblica, "non provvede alla bonifica". Anche in questo caso, un'interpretazione proporzionata ed equilibrata della norma non potrebbe comportare che qualsiasi irregolarità nelle procedure di bonifica dia luogo alla sussistenza del nuovo reato.

Dai due esempi sinteticamente illustrati si evince l'estrema importanza del ruolo che la giurisprudenza potrà giocare nell'interpretazione delle nuove norme. Se i giudici recepiranno l'intento sistematico della riforma, che consiste nel



FOTO: D. BACHUBER - FLICKR, CC

differenziare radicalmente i gravi illeciti dalle violazioni modeste, il risultato applicativo complessivo sarà di grande efficacia ed equilibrio. Se invece l'orientamento giurisprudenziale prevalente sarà volto a ricercare – anche approfittando di alcune formulazioni oggettivamente discutibili delle nuove norme – l'interpretazione comunque più severa possibile della riforma, avremo una ulteriore occasione

perduta nella lunga ricerca di un diritto ambientale, anche sanzionatorio, veramente moderno e in linea con le indicazioni della normativa europea.

Luciano Butti

B&P Avvocati
Professore a contratto di Diritto internazionale dell'ambiente,
Facoltà di Ingegneria, Università di Padova

HUMAN HEALTH
ENVIRONMENTAL HEALTH

PIÙ POTERE ALLA TUA SCIENZA PER GUIDARE IL TUO BUSINESS

OneSource
Laboratory Services

Servizi e soluzioni
 Sviluppo metodi
 Gestione degli asset
 Business Intelligence
 Riparazione strumenti
 Trasferimento di laboratori
 Qualifica e validazione
 Servizi di Information Technology
 Servizi scientifici
 Analytics e tool informatici per asset

I servizi per il laboratorio OneSource® di PerkinElmer ti offrono le soluzioni più avanzate per sostenere le sfide operative e di gestione degli asset che i laboratori di oggi devono affrontare. Le nuove competenze informatiche ridefiniscono e rivoluzionano costantemente il ruolo del fornitore di servizi. Scopri il più completo set di strumenti per dare più potere alla tua scienza e guidare il tuo business. OneSource: UN SOLO fornitore su cui puoi contare.

Per saperne di più: www.perkinelmer.com/onesource

PerkinElmer®
For the Better

VERSO UN NUOVO SISTEMA DEI REATI CONTRO L'AMBIENTE

L'INTRODUZIONE NEL CODICE PENALE DELLE FATTISPECIE DI "INQUINAMENTO AMBIENTALE" E "DISASTRO AMBIENTALE" COMPLETA IL SISTEMA DI TUTELA. LA TECNICITÀ DEL PROCEDIMENTO PENALE, I NUOVI INCENTIVI AD ATTIVITÀ DI RIPRISTINO E LA PREVISIONE DI PRESCRIZIONI PER GLI ILLECITI MENO GRAVI VALORIZZERANNO IL CONTRIBUTO DELLE AGENZIE AMBIENTALI.

Il Senato ha approvato il disegno di legge (ddl) n. 1345 che introduce nel Codice penale i delitti contro l'ambiente. Non sappiamo, al momento, quale sarà l'ulteriore corso parlamentare del provvedimento ma l'impianto complessivo è sufficientemente delineato per consentirci di svolgere alcune riflessioni, in particolare sul grado di possibile efficacia che questa novella legislativa potrà avere.

Le norme che introducono nel Codice penale le fattispecie di *inquinamento ambientale* e *disastro ambientale* non cadono su un terreno sgombro, ma sono destinate a inserirsi in un contesto già esistente di norme a tutela dell'ambiente. Le nuove norme incriminatrici consentiranno però di delineare una completa "scala penale", indispensabile alle autorità di vigilanza, agli operatori di polizia giudiziaria e alla magistratura per agire il più rapidamente e il più efficacemente possibile.

Cogliere nel sistema normativo la *progressione degli illeciti* consente in concreto di avere consapevolezza del livello di intervento che si va a compiere; e di percepire – e rendere chiaro agli autori di condotte illecite – il significato di quell'intervento in termini di efficace prevenzione e repressione.

Assumendo ad esempio, come si farà anche in seguito, il tema dei rifiuti, nella *tabella 1* sono riportati gli illeciti così come si verranno a configurare una volta approvato in via definitiva il ddl 1345. Evidentemente uno schema analogo può essere costruito in materia di tutela delle acque, dell'aria e in materia urbanistica o paesaggistica, considerando che l'impatto antropico di condotte illecite anche in questi ultimi settori (si pensi a una vasta lottizzazione abusiva) può sfociare in ipotesi di inquinamento o disastro ambientale.

Si può affermare che, con l'introduzione dei delitti ambientali, le discipline sanzionatorie di settore risulteranno

associate, per le condotte maggiormente lesive, da fattispecie che completano "verso l'alto" la tutela del bene – costituzionalmente rilevante – *ambiente*.

Il sistema vigente della tutela penale ambientale ha finora orientato le scelte giurisdizionali anche per un doppio condizionamento derivante dal regime della prescrizione e dalla complessità degli accertamenti.

In materia ambientale i procedimenti relativi ai rifiuti – o comunque derivanti da condotte consistenti in immissione nell'ambiente di sostanze inquinanti, anche per reati contravvenzionali, – riguardano fatti non sempre di immediato o semplice accertamento.

Le norme vigenti hanno creato una cesura significativa tra la generalità dei reati contravvenzionali e la fattispecie – di elevata gravità – di *disastro innominato* (art. 434 cp) declinato in concreto anche in materia ambientale.

Per un verso, quindi, si tende ad accelerare la definizione dei procedimenti mediante strumenti deflattivi e immediati – tipicamente l'emissione di decreti penali per le contravvenzioni – che talora svalutano la gravità di alcune condotte; per altro verso è percepibile, da parte di singole Procure e delle Direzioni distrettuali antimafia (Dda), l'opposta tendenza a valutare la qualificazione di violazioni reiterate, in singoli contesti, di norme a tutela dell'ambiente o in materia di rifiuti, come *traffico* (art. 260 Dlgs 152/2006) o *disastro* (art. 434 cp), anche allo scopo di intercettare, a distanza di tempo, la rilevanza penale di fatti che singolarmente sono sfuggiti al giudizio o si sono prescritti, ovvero di allontanare il termine prescrizione.

La contestazione del *disastro* produce difficoltà probatorie e la possibilità di di riqualificazione dei fatti in giudizio; le attese che hanno circondato diversi processi in cui questa contestazione è stata mossa sono state poi vanificate da sentenze assolutorie processualmente



corrette, ma che hanno lasciato un vuoto di risposta sanzionatoria.

L'art. 260 Dlgs 152/2006 produce a sua volta problemi di trasferimenti per competenza dalla sede distrettuale a quella circondariale. La specificità dell'attribuzione alla Dda del delitto di cui all'art. 260 Dlgs 152/2006 rimane giustificata dalla natura organizzata delle condotte, che richiede indagini più estese; l'avvicinamento al territorio è suscettibile di essere conseguito mediante criteri organizzativi e di attribuzione degli affari. L'introduzione delle fattispecie di *inquinamento ambientale* e di *disastro ambientale* consentirà di trovare immediatamente una qualificazione commisurata all'effettivo pericolo o evento: si potrà cioè contare su quella "scala penale" più completa e progressiva cui si è fatto cenno.

In sede processuale l'accusa dovrà dare dimostrazione di una variazione misurabile

Va considerato che tutte le fattispecie penali – esistenti o di nuova introduzione quando il ddl 1345 diventerà legge – a prescindere dalla maggiore o minore

gravità delle sanzioni previste, sono di complessa definizione (*tabella 2*) e accertamento. Richiedono dunque tempi adeguati di indagine e di sviluppo in sede processuale, con introduzione di conoscenze scientifiche e verifiche di tipo tecnico.

Si può assumere a paradigma l'ultima versione, emendata in Senato, del nuovo art. 452-bis cp (*inquinamento ambientale*) che sanziona la compromissione o il deterioramento "significativi e misurabili" delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo o di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna.

Orbene, se in sede cautelare (di sequestro) la valutazione dell'ipotesi di reato potrà essere sintetica e presuntiva, anche per quanto riguarda la "misurabilità", in sede processuale l'accusa dovrà invece dare dimostrazione di una variazione deteriore dello stato preesistente espressa secondo quantità numeriche (e, prima ancora, formulare un'imputazione che ne dia conto), mediante le conoscenze scientifiche e le verifiche di tipo tecnico cui si faceva cenno.

Una complessità (*tabella 3*) che richiede tempi adeguati.

Nel ddl 1345 è previsto un intervento derogatorio nell'ambito dell'art. 157 cp, con raddoppio dei termini di prescrizione per i delitti contro l'ambiente che verranno introdotti.

Nello stesso ddl si prevede la sospensione del corso della prescrizione durante lo svolgimento delle attività ripristinatorie di cui all'art. 452-octies cp.

Il problema rimane per le fattispecie contravvenzionali del Dlgs 152/2006.

Le ipotesi di intervento ulteriore potrebbero orientarsi in due direzioni.

La prima, considerata la formulazione molto mirata e tecnica del ddl 2150 – in discussione alla Camera – in materia di prescrizione dei reati, potrebbe consistere nell'aggiungere all'art 159 cp (art. 3 ddl 2150), quale espressa causa di sospensione della prescrizione, l'espletamento di incidente probatorio; la seconda nella previsione che il corso della prescrizione rimanga sospeso anche durante il tempo per l'adempimento delle prescrizioni impartite dagli organi di vigilanza ai sensi dell'art. 318-sexies Dlgs 152/2006 (previsto dal ddl 1345 nella nuova Parte sesta-bis; se introdotta quale causa di sospensione nel ddl 2150 evidentemente dovrebbe essere estesa all'analogo caso in materia di lavoro, di cui al Dlgs 758/1994).

La tecnicità del procedimento penale in materia di reati contro l'ambiente, in un nuovo e completo sistema, che

comprenderà auspicabilmente *incentivi ad attività ripristinatorie* (artt. 425-decies e 452-duodecies cp nell'attuale formulazione del ddl) e un procedimento di utile imposizione di prescrizioni per "far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose" (nuova Parte sesta-bis del Dlgs

152/2006 nell'attuale formulazione del ddl), grazie al contributo delle Agenzie ambientali si potrà rivelare una risorsa e non un limite.

Giuseppe Battarino

Magistrato

TAB. 1
REATI AMBIENTALI,
DDL 1345

Il nuovo sistema,
il caso dei rifiuti.

Illeciti amministrativi abbandono di rifiuti, violazione di obblighi di comunicazione e registrazione
Reati contravvenzionali gestione di rifiuti non autorizzata, art. 256; omessa bonifica dei siti, art. 257; traffico illecito di rifiuti, art. 259 D.Lgs. 152/2006
Impedimento del controllo ambientale art. 452-sexies c.pen. - nuovo
Combustione illecita di rifiuti art. 256-bis D.Lgs. 152/2006
Traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività e materiale e radiazioni ionizzanti art. 452-quinquies - nuovo
Attività organizzate per il traffico illecito o gestione abusiva di ingenti quantitativi di rifiuti art. 260 D.Lgs. 152/2006
Pericolo di inquinamento ambientale colposo art. 452-quinquies c.pen. - nuovo
Inquinamento ambientale colposo art. 452-quinquies c.pen. - nuovo
Inquinamento ambientale doloso art. 452-bis c.pen. - nuovo
Morte o lesioni come conseguenza di inquinamento ambientale art. 452-ter c.pen. - nuovo
Pericolo di disastro ambientale colposo art. 452-quinquies c.pen. - nuovo
Disastro ambientale colposo art. 452-quinquies c.pen. - nuovo
Disastro ambientale doloso art. 452-ter c.pen. - nuovo

TAB 2
REATI AMBIENTALI,
DDL 1345

Le fattispecie.

L'evento accertato può definirsi:

- compromissione o deterioramento significativi delle acque misurati mediante...
- compromissione o deterioramento significativi dell'aria misurata mediante...
- compromissione o deterioramento di porzione significativa del suolo misurata mediante...
- compromissione o deterioramento di porzione significativa del sottosuolo misurata mediante...
- compromissione o deterioramento significativi di un ecosistema misurata mediante...
- compromissione o deterioramento significativi della biodiversità misurata mediante...
- compromissione o deterioramento significativi della flora misurata mediante...
- compromissione o deterioramento significativi della fauna misurata mediante...
- lesioni gravi di una o più persone derivanti da uno degli eventi che precedono
- lesioni gravissime di una o più persone derivanti da uno degli eventi che precedono
- morte di una o più persone derivanti da uno degli eventi che precedono
- alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema
- alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulta particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali
- offesa alla pubblica incolumità rilevante per l'estensione della compromissione
- offesa alla pubblica incolumità rilevante per i suoi effetti lesivi
- offesa alla pubblica incolumità rilevante per il numero delle persone offese o esposte a pericolo
- pericolo del verificarsi di uno degli eventi che precedono

TAB. 3
REATI AMBIENTALI,
DDL 1345

I temi di accertamento.

Sono individuabili – e in caso positivo quali sono – le **azioni** o **omissioni** che si sono poste come condizione necessaria del sopravvenire dell'evento

La **spiegazione causale** dell'evento deriva: dall'esperienza tratta da attendibili risultati di generalizzazione del senso comune; dall'applicazione di una legge scientifica esplicativa dei fenomeni succedutisi

Quali sono i **criteri di misura** della compromissione/deterioramento/alterazione dell'ambiente

Considerata la situazione attuale, quali sono le **attività** da porre in essere per:

- eliminare la compromissione o il deterioramento dell'ambiente
- eliminare l'alterazione dell'ambiente
- contenere gli effetti negativi sull'ambiente e sulla salute umana, dal breve al lungo termine, di compromissione/deterioramento/alterazione dell'ambiente

SANZIONI PIÙ SEVERE PER PREVENIRE L'INQUINAMENTO

UNA RIFORMA SULLA TUTELA PENALE DELL'AMBIENTE CHE NON INVESTA CONTESTUALMENTE I REATI IN MATERIA DI RIFIUTI PREVISTI DAL DLGS 152/2006 SAREBBE FORTEMENTE CARENTE. L'EFFETTO DI DETERRENZA DEVE ESSERE PERSEGUITO ATTRAVERSO UN MAGGIORE RIGORE SANZIONATORIO DELLE CONDOTTE PRODROMICHE AGLI EVENTI DI INQUINAMENTO.

Un esame limitato alle sole proposte legislative consistenti nell'introduzione nel codice penale di fattispecie di reato sanzionate del fenomeno *lato sensu* dell'inquinamento, alla luce della più globale e massiccia novellazione sul tema della tutela penale dell'ambiente in corso di discussione in Parlamento, sarebbe come, per così dire, "leggere un libro partendo dalla fine", senza quindi comprendere il perché di quella "conclusione" e la trama di cui quell'esito non può che essere l'inevitabile finale. In effetti la normativa che si sta approntando può intendersi come una vera e propria "trama" la quale, ripercorrendo in controluce tutte le possibili "trame" che si manifestano sul versante dell'illecito, le persegue passo dopo passo fino a farne svelare ogni intreccio, punendo a tutto campo le variegate condotte che in materia l'esperienza ha dato occasione di constatare.

Punire in primis le condotte che possono dare origine a fatti di inquinamento ambientale

Con la riforma della tutela penale dell'ambiente si finirà, in estrema sintesi, per punire i fatti di inquinamento ambientale. Ma l'inquinamento ambientale prima di essere un fatto da punire è, anzitutto, un evento da evitare. Cosa provoca l'inquinamento ambientale è presto detto. Prendiamo ad esame l'inquinamento ambientale prodotto dalla gestione *illecita dei rifiuti*. Se è vero che per punire l'inquinamento ambientale è necessario che questo si verifichi, è anche vero che per evitare che l'inquinamento si verifichi è necessario colpire, per così dire, condotte prodromiche, ossia quelle di gestione illecita dei rifiuti, allo stato disciplinate dal Dlgs 152/2006. Tale compito è stato uno di quelli oggetto dell'incarico assegnato alla Commissione istituita il 30 maggio 2014 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri,

avente a oggetto l'elaborazione di riforme normative in tema di contrasto, anche patrimoniale, alla criminalità organizzata. La Commissione è stata presieduta da Nicola Gratteri, procuratore aggiunto presso il Tribunale di Reggio Calabria¹. La Commissione ha approvato un documento nel quale il ciclo dei rifiuti, nella sua dimensione illecita, è preso in esame sotto ogni possibile punto di vista, dalla caratura criminale degli autori, agli effetti sanzionatori che direttamente devono ricadere sui rei a seguito dalla violazione delle norme che regolano la gestione e il ciclo dei rifiuti. Al centro dell'attenzione, per ciò che concerne le soggettività criminali coinvolte nell'illecito, si è posto lo stringente e inequivoco rapporto tra le associazioni criminali, soprattutto quelle di stampo mafioso, e il territorio; si tratta di un rapporto di controllo che costituisce l'inevitabile terreno di coltura di tale tipo di illecito. Non vi è chi non veda, infatti, che l'illecito nel ciclo dei rifiuti integra, da un punto di vista fenomenico, comportamenti difficilmente occultabili o tacitabili, se non tramite l'avvalimento di condizioni di assoggettamento o di omertà, o di una potente e pervasiva capacità di corruzione, oppure ancora tramite l'alterazione del sistema democratico, a mezzo di elezione di soggetti politici collusi con la criminalità organizzata. In questo si ritiene necessario che l'iter legislativo diretto all'introduzione dei reati ambientali nel codice penale debba essere necessariamente integrato dalla discussione sulle proposte di riforma normativa elaborate dalla "Commissione Gratteri" con riferimento ai reati connessi alla gestione illecita dei rifiuti e alle infiltrazioni della criminalità organizzata. La necessità di affrontare questo tema in Commissione è nata dal fatto – ormai ampiamente dimostrato in sede giudiziaria – che i traffici illeciti di rifiuti hanno costituito sin dagli anni 80 uno dei principali affari della criminalità organizzata di stampo mafioso, che aveva ben compreso quali ingenti profitti si potessero ricavare da tali illecite attività.



È evidente che le organizzazioni criminali di stampo mafioso trovano una naturale capacità di manifestazione e di svolgimento del programma criminoso con riguardo al fenomeno ecologico latamente inteso.

A fronte delle dimensioni dei traffici la risposta repressiva è assolutamente insoddisfacente, e ciò anche a causa di una normativa penale del tutto inadeguata (per lo più ricompresa nel Testo unico ambientale, Dlgs 152/2006) nonostante alcuni recenti, ma parziali, interventi normativi – non ultimo il decreto legge 136/2013 convertito nella legge 6/2014 – con i quali si è cercato di tamponare emergenze contingenti, lasciando insolte le problematiche di fondo e rendendo disorganica la normativa.

Le indagini che la magistratura è chiamata a svolgere in questo settore sono particolarmente complesse. Il business dei rifiuti coinvolge inevitabilmente diverse figure: appartenenti alla pubblica amministrazione, imprenditori, soggetti deputati ad attività di controllo e di monitoraggio, tecnici di laboratorio, trasportatori, uomini d'affari. Si tratta di un settore in cui devono gravitare diversi personaggi, tutti complici o conniventi, affinché la filiera delle operazioni necessarie per l'illecito smaltimento dei rifiuti possa funzionare. Una delle maggiori difficoltà nelle indagini nasce proprio dal fatto che ai fini probatori, è necessario entrare in una zona

apparentemente nebulosa in cui affari, mala politica e criminalità si intrecciano fra di loro.

Occorre, in questo preciso momento storico, dunque, intervenire sulla normativa in tema di rifiuti introducendo le seguenti modifiche:

- trasformazione delle fattispecie contravvenzionali previste in tema di rifiuti dal Dlgs 152/2006 in fattispecie delittuose (con la previsione altresì delle correlative ipotesi colpose). A fronte del progressivo aggravarsi, negli ultimi decenni, dei fenomeni di smaltimento illecito di rifiuti, risulta del tutto riduttivo qualificare le violazioni previste dagli art. 256, 257, 258, 259 Dlgs 152/2006 come mere contravvenzioni. Le violazioni non sono, infatti, puramente formali e i reati vanno qualificati come di *pericolo presunto*. Le caratteristiche dei rifiuti, quali prodotti mutabili nel tempo, che determinano il rilascio di gas e componenti chimici, con progressivo interscambio fra prodotti depositati e ambiente circostante e con potenziale moltiplicazione dell'impatto ambientale e sanitario, li rendono elementi pericolosi in sé e per sé. Le condotte contemplate negli articoli summenzionati richiedono una risposta repressiva più efficace attraverso la loro qualificazione in termini di *delitti* (coerentemente con quanto indicato dalla direttiva 2008/99 del Parlamento europeo e del Consiglio). Va considerato, poi, che la trasformazione delle *ipotesi contravvenzionali* in altrettante *ipotesi delittuose* consente di applicare alle stesse la circostanza aggravante di cui all'art. 7 L. 203/91;
- riequilibrio del trattamento sanzionatorio tra fattispecie di reato contigue, sanzionando adeguatamente le condotte maggiormente offensive;
- modifica dei reati di *falso nei formulari di accompagnamento dei rifiuti* (art. 258 Dlgs 152/2006) e correlativa modifica dell'art. 260 bis (non ancora in vigore, non essendo divenuto operativo il Sistri, il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti);
- aggravamento del trattamento sanzionatorio con riferimento alla fattispecie di reato di *attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in particolare per ciò che concerne la previsione del minimo edittale (art. 260 Dlgs 152/2006);
- introduzione della *confisca per equivalente* con riferimento ai profitti illeciti conseguiti attraverso la consumazione del reato di *attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti* (art. 260 D. L.vo 152/2006);
- introduzione di una circostanza aggravante specifica per il reato di *associazione a delinquere*, finalizzata alla commissione di reati attinenti alla gestione illecita dei rifiuti (art. 416 c.p.), tenuto conto del fatto che anche associazioni criminali non di stampo mafioso hanno

sovente come programma criminoso la gestione e i traffici illeciti di rifiuti;

- introduzione di una circostanza aggravante per i reati previsti dal Dlgs 152/2006 in tema di rifiuti, se le condotte sono commesse da un soggetto appartenente all'associazione di cui all'art. 416 bis o se si è verificata una compromissione rilevante dell'equilibrio naturale del suolo, delle acque o dell'aria.

Le modifiche suindicate hanno effetti anche sotto il profilo delle indagini preliminari. Disposta la trasformazione delle fattispecie contravvenzionali in delittuose, risulta teoricamente possibile l'utilizzo delle *intercettazioni telefoniche e ambientali*, strumento di indagine molto utile in questa tipologia di reati, che prevedono necessariamente, in fatto, l'interlocazione di diversi soggetti (trasportatori, produttori di rifiuti, intermediari, gestori o proprietari del terreno, imprenditori, talvolta pubblici amministratori), talché lo strumento investigativo delle intercettazioni può rivelarsi indispensabile per l'acquisizione di elementi di prova. Spesso accade, infatti, che le informative di reato che pervengono in Procura, pur rappresentando fatti che potrebbero costituire un segmento di un traffico illecito, e dunque essere sintomatici di un reato grave e di competenza della Dda, tuttavia in una fase iniziale non consentono alcuna efficace attività investigativa in mancanza della possibilità di ricorrere alle intercettazioni.

Viceversa, già dalle prime battute deve essere consentita al Pubblico ministero la possibilità di valutare, caso per caso e in ragione degli elementi indiziari in atti, il ricorso alle intercettazioni telefoniche e/o ambientali. Il traffico di rifiuti può sfuggire nella sua dimensione complessiva, ma si manifesta per via sintomatica; dunque, l'approccio iniziale deve essere di particolare attenzione a tutti i *fenomeni sintomatici* dell'esistenza di più ampie strategie criminali, con un'azione di monitoraggio e di lettura contestualizzata di tutti quei fatti che potrebbero sembrare "microfatti" ma che, letti in un contesto unitario, possono condurre a un'attività investigativa molto più incisiva. Dal punto di vista processuale, occorre poi, anche per ragioni di coerenza del sistema, modificare l'art. 407 del codice di procedura penale, per introdurre un ulteriore comma che contempli esplicitamente il reato di cui all'art. 260 Dlgs 152/2006.

In conclusione, ciò che si vuole sottolineare è che sarebbe fortemente carente una riforma sulla tutela penale dell'ambiente che non investa contestualmente i reati in materia di rifiuti previsti dal Dlgs 152/2006 nei termini sopra indicati. L'effetto di deterrenza deve



essere perseguito attraverso un maggiore rigore sanzionatorio delle condotte prodromiche agli eventi di inquinamento. Sono evidenti le difficoltà probatorie, a livello investigativo, rispetto alle nuove fattispecie di reato in corso di discussione in Parlamento, atteso che, nella maggior parte dei casi, l'inquinamento ambientale è frutto di attività riconducibili a soggetti diversi, a condotte diverse e a epoche diverse.

Né appare coerente che vi sia un *gap* sanzionatorio così evidente tra le contravvenzioni in materia di rifiuti e le nuove fattispecie di reato introdotte. In sostanza, per riprendere la metafora iniziale, il libro va letto pagina dopo pagina, la trama va seguita nel suo dipanarsi, e solo così la conclusione potrà essere compresa a pieno nella sua consequenzialità rispetto alle premesse.

Luigia Spinelli¹, Irene De Chiaro²

1. Magistrato, consulente della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sugli illeciti ambientali a esse correlati, XVII Legislatura.

2. Avvocato, consulente della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sugli illeciti ambientali a esse correlati, XVII Legislatura.

NOTE

1 Componenti della Commissione: Antonio Mazzone, avvocato penalista del foro di Locri; Angela Marciàno, docente Università "Mediterranea" di Reggio Calabria; Pietro Gaeta, magistrato, sostituto procuratore generale della Cassazione; Sebastiano Ardita, magistrato, procuratore aggiunto Procura della Repubblica di Messina; Piercamillo Davigo, magistrato, consigliere della Corte di Cassazione; Ambra Giovene, avvocato penalista del Foro di Roma; Alberto Macchia, magistrato, consigliere della Corte di Cassazione; Maria Luisa Miranda, magistrato, giudice presso il Tribunale di Napoli; Luigia Spinelli, magistrato, sostituto della Procura della Repubblica di Latina; Francesco Viganò, professore ordinario di Diritto penale all'Università di Milano e Gianluca Varraso, docente dell'Università Cattolica di Milano. Segreteria tecnica: Roberta Aprati, ricercatore confermato di Diritto processuale penale, Università La Sapienza di Roma; Alfredo Viola, magistrato, sostituto procuratore generale della Corte di Cassazione

UN “TAGLIANDO DI CONTROLLO” PER LE NUOVE NORME

LA NUOVA DISCIPLINA COSTITUISCE SOLO UN PRIMO PASSO IN AVANTI VERSO UN SISTEMA MODERNO ED EFFICACE PER LA TUTELA DI UN SETTORE ANCORA IN GRAVE SOFFERENZA. OCCORRERÀ, DOPO LA PRIMA APPLICAZIONE, EFFETTUARE UN “TAGLIANDO DI CONTROLLO” PER SAGGIARNE L’EFFICACIA DI CONTRASTO AI CRIMINI CONTRO L’AMBIENTE.

In primo luogo, merita di essere sottolineato l’elevato significato politico della nuova disciplina nel settore dei reati ambientali che, a parere di chi scrive, costituisce solo un primo passo in avanti verso un sistema moderno ed efficace per la tutela di un settore, che rimane ancora in grave sofferenza. Nonostante il giudizio positivo sulla nuova normativa, non può essere sottaciuto qualche punto di criticità della disciplina, sotto il profilo sistematico e di raccordo con la normativa ambientale. In particolare mi soffermerò su sei punti, sui quali è opportuno riflettere per valutare la possibilità di rendere in un prossimo futuro più efficace la normativa.

1. Il primo punto riguarda i principali concetti inseriti nelle norme incriminatrici, quali quelli di *ecosistema* e di *biodiversità*, ampiamente considerati da normative e prassi internazionali, già identificate dalle Nazioni unite, ma non tradotte in norme specifiche dal testo approvato dal Senato. Strettamente collegato è il tema del *nesso di causalità*, posto che l’art. 452 bis sull’inquinamento ambientale e l’art. 452 quater sul disastro ambientale disegnano macroeventi di proporzioni catastrofali, di assai difficile configurazione materiale e di ancor più ardua prova delle responsabilità individuali, in sede processuale. Tutto ciò, senza parlare del fatto che, solitamente, la condotta o le condotte causalmente rilevanti si collocano a notevole distanza di tempo dalla verifica dell’evento e questa circostanza non può che ostacolare la ricostruzione di ciò che è stato realizzato oppure omesso in anni ormai lontani, com’è accaduto per l’amianto. Inoltre, nell’individuazione del nesso di causalità, la situazione appare ancora più confusa dal fatto che il legislatore non è intervenuto sui reati presupposti, posto che, per fare un esempio, sono rimasti reati contravvenzionali i reati di *discarica abusiva*, anche di rifiuti pericolosi,

previsto dall’art. 256 comma 3 del codice dell’ambiente, nonché lo *scarico di acque reflue industriali* contenenti le sostanze pericolose comprese nelle famiglie e nei gruppi di sostanze indicate nelle tabelle 5 e 3A dell’allegato 5 alla parte terza del Dlgs 152/2006.

In tale contesto, risulta estremamente ardua la prova del passaggio da fattispecie di carattere contravvenzionale alle fattispecie delittuose configurate dal legislatore nel disegno di legge approvato dal Senato.

2. Qualche difficoltà interpretativa la darà la norma contenuta nell’art. 452 undecies, a proposito dell’istituto della *confisca per equivalente*, posto che risulta parametrata solo ai profitti ottenuti, non anche ai danni cagionati e ai costi per il ripristino derivati da tali danni. Inoltre, il secondo comma dell’art. 452 undecies sembra prevedere per la confisca per equivalente un meccanismo processuale applicativo della misura che – alla stregua della lettera della norma – presenta qualche anomalia. Invero, la confisca non sembra scattare direttamente con la sentenza di condanna, bensì in una fase successiva e, cioè, dopo che sia stata riscontrata l’impossibilità di dare applicazione alla confisca “*delle cose che costituiscono il prodotto o il profitto del reato o che servono a commettere il reato*”, disposta in sentenza dal giudice. Ancora, il citato secondo comma dell’art. 452 undecies non menziona la confisca per equivalente anche per l’ipotesi di applicazione della pena su richiesta delle parti, ai sensi dell’art. 444 cpp. Infine, sul punto il testo proposto, non prevedendo in via immediata la possibilità della confisca per equivalente in sede di condanna, può rendere controvertibile la possibilità di un sequestro preventivo dei beni soggetti a confisca, ex art. 321 comma 2 cpp, sin dalla fase delle indagini preliminari, laddove proprio il sequestro preventivo di tali beni nella fase delle indagini appare sostanziare l’unico strumento idoneo



FOTO: TRAVIS - FLICKR, CC

ad anticipare le prevedibili condotte di dispersione delle garanzie patrimoniali, che si riscontrano costantemente nella pratica e fanno sì che lo Stato si trovi costretto a sostenere i costi delle bonifiche, a fronte di imputati divenuti improvvisamente nullatenenti. Analoghi sono i rilievi concernenti il comma 4 bis, che viene aggiunto all’art. 260 Dlgs 152/2006 dall’art. 1, comma 3 del disegno di legge, posto che la norma, nel prevedere la confisca obbligatoria delle cose che servirono a commettere il reato o che costituiscono il prodotto o il profitto del reato, per il reato di *attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*: a) usa il termine “condannato” e omette il riferimento alla sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti, ex art. 444 cpp b) ancora una volta manca ogni riferimento ai costi necessari al ripristino e bonifica dei luoghi nella confisca per equivalente. Sul punto, è sufficiente ricordare che nel nostro ordinamento, vi è una norma di carattere generale, contenuta nell’art. 322 ter, ultimo comma, codice penale, secondo cui il giudice con la sentenza di condanna o di applicazione pena, nei reati di *corruzione, peculato, concussione, induzione a dare o promettere utilità*, di cui agli articoli da 314 a 320 cp, “*determina le somme di denaro o individua i beni assoggettati a confisca, in quanto costituenti il profitto o il prezzo del reato ovvero in*

quanto di valore corrispondente al profitto o al prezzo del reato”.

3) Altra criticità è rappresentata dall'art. 452 terdecies, in tema di *omessa bonifica*, posto che la norma, come formulata, non parrebbe applicabile a colui che, pur procedendo alla bonifica, lo fa in difformità significativa rispetto al progetto approvato o alle prescrizioni ricevute. Inoltre, la riformulazione dell'art. 257 Dlgs 152/2006, contemplata dal comma 2 dell'art. 1 del disegno di legge, appare insufficiente.

Invero, il rapporto fra l'art. 257 Dlgs 152/2006 e il nuovo art. 452 terdecies del codice penale non è chiaro, poiché restano prive di qualsiasi sanzione le *condotte omissive*, che investono gli accertamenti preliminari alla bonifica, a partire dalla comunicazione di cui all'art. 242 comma 1, che il responsabile dell'inquinamento è tenuto a dare al Comune, alla Provincia e alla Regione. Così pure rimane priva di sanzione la mancata predisposizione del prescritto piano di caratterizzazione e la mancata successiva esecuzione delle indagini tecniche finalizzate ad accertare compiutamente l'entità e le dimensioni dell'inquinamento provocato.

4) Quanto al *raddoppio dei termini di prescrizione* stabilito dal comma 6 dell'art. 1 del disegno di legge, è sicuramente condivisibile la scelta di ampliare i termini di prescrizione per i delitti di cui al titolo VI-bis del libro secondo. E, tuttavia, vi sono due possibili obiezioni da muovere sul punto.

a) Innanzitutto, dal testo normativo non risulta chiaro se il raddoppio dei termini di prescrizione riguarda solo i delitti di cui agli artt. 452bis, 452septies o anche quelli aggravati ex art. 452octies e 452novies. Sarebbe stato meglio specificarlo.

b) Inoltre, non si comprende la ragione per cui non sia stato previsto il raddoppio dei termini di prescrizione, quanto meno, per i più gravi reati contravvenzionali, come sopra menzionati.

Invero, i magistrati delle procure ordinarie interessate – nel corso delle audizioni disposte dalla Commissione parlamentare di inchiesta – hanno dichiarato che, in materia di reati contravvenzionali, quali sono tutti i reati previsti dal codice dell'ambiente, a eccezione di due (*combustione illecita di rifiuti*, di cui all'art. 256 bis e *attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, di cui all'art. 260), il termine normale di prescrizione di anni quattro è sicuramente molto breve, in considerazione del fatto che spesso arrivano notizie di reato già datate di

almeno un anno o due; sicché è sufficiente il tempo di una perizia perché si raggiunga il termine di quattro anni o di cinque con la richiesta di rinvio a giudizio. L'amara conclusione dei magistrati delle procure della Repubblica è che, se l'Ufficio della procura della Repubblica è “bravo”, nel senso che è “veloce” – tenuto conto dei tempi di celebrazione del processo – si perviene a una sentenza di primo grado già a ridosso dello scadere dei termini di prescrizione del reato, fermo restando il fatto che, comunque, tutti i reati contravvenzionali, compresi quelli previsti dal codice dell'ambiente, sono destinati a prescriversi in grado di appello.

5) Di particolare interesse è la normativa introdotta con la parte sesta-bis, inserita dopo la parte sesta del Dlgs 152/2006 che, in pratica, applica ai reati ambientali la disciplina già prevista dagli artt. 20 e seguenti del Dlgs 758/1994 per le contravvenzioni in tema di sicurezza sul lavoro, che si è rivelata molto efficace nel settore anzidetto.

La disciplina delle prescrizioni, di cui agli artt. 318 bis, 318 ter e 318 quater, si applica alle ipotesi contravvenzionali che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette.

Probabilmente, sarebbe stata opportuna l'individuazione specifica dei reati, in quanto – per fare un esempio – anche una discarica abusiva può non cagionare danno alcuno.

Comunque, perché la nuova disciplina delle prescrizioni possa essere efficace, occorre potenziare gli organi di vigilanza ormai ridotti al lumicino, in termini di uomini e di mezzi a disposizione, tanto più che, come appare ovvio, le prescrizioni in materia contravvenzioni ambientali possono essere di norma molto più complesse e articolate di quelle in materia di sicurezza sul lavoro e la stessa verifica dell'adempimento delle stesse può presentare qualche problema in più. Sul punto, al fine di meglio rappresentare le difficoltà operative che la nuova disciplina comporta, occorre precisare che in alcune Regioni, come la Lombardia, i tecnici dell'Arpa non hanno la *qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria*, sicché le procure della Repubblica, nell'impossibilità di affidare alcune tipologie di accertamenti direttamente all'Arpa, chiedono al nucleo operativo ecologico dei Carabinieri di integrare e di supportare le attività dei funzionari tecnici.

In conseguenza di ciò, gli ufficiali del Noe si trovano nella condizione di dovere accompagnare i funzionari Arpa, chiamati

a effettuare accertamenti prettamente tecnici, con connesse attività proprie esclusivamente della polizia giudiziaria, al fine di validarli con la loro presenza, in funzione della loro qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, che – viceversa – i funzionari Arpa non possiedono.

6) Infine, vi è il tema della competenza a indagare su tali reati. La procura della Repubblica competente a indagare sui nuovi reati ambientali è sicuramente quella ordinaria, e non la Procura distrettuale, non essendo stati i nuovi reati ambientali inseriti tra quelli indicati nell'art. 51, comma 3 bis cpp, di competenza della Dda.

In tale contesto non si comprende la ragione della comunicazione della notizia di reato anche al procuratore nazionale antimafia, oltre che al procuratore generale presso la Corte d'appello, ai fini del coordinamento delle indagini.

In ogni caso, ferma restando l'attuale competenza della Dda per quanto riguarda il reato di cui all'art. 260 Dlgs 152/2006 – per ragioni di ordine sistematico – sarebbe opportuno prevedere la competenza della Dda (o quantomeno la competenza della Procura distrettuale) per tutte le *fattispecie associative* previste dall'art. 452 octies cp, considerate *circostanze aggravanti* dei delitti contro l'ambiente.

Invero, l'art. 260 del Dlgs 152/2006 presuppone un'organizzazione che spesso è un *minus* rispetto a una vera e propria fattispecie associativa finalizzata a commettere delitti ambientali (art. 416 e 416 bis).

Quale corollario, vi sarebbe una possibile obiezione di tecnica legislativa, che concerne l'art. 452 octies. Si tratta di una disposizione che, investendo i *reati associativi*, appare collocata in altro settore del codice penale.

Sul punto, va osservato che sarebbe stato opportuno riformulare l'art. 416 cp, con aggiunta di ulteriori commi, in armonia con quanto è stato fatto in passato (più precisamente nel 2003 e nel 2012, prevedendo i commi 6 e 7, per fattispecie di competenza Dda).

In conclusione, la nuova normativa sicuramente rappresenta un passo in avanti rispetto alla disciplina in vigore, ma occorrerà – dopo la sua prima applicazione – effettuare un “tagliando di controllo” per saggiarne l'efficace contrasto a questo tipo di criminalità, sempre più diffusa e riottosa.

Francesco Castellano

Magistrato

UN NUOVO ASSETTO PER SUPERARE LE IMPUNITÀ

L'ESPERIENZA OPERATIVA DEI CARABINIERI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE CONFERMA COME L'ATTUALE ASSETTO NORMATIVO NON SIA IN GRADO DI CONTRASTARE IN MODO EFFICACE LE VIOLAZIONI IN CAMPO AMBIENTALE. SUPERARE LA NATURA CONTRAVVENZIONALE DEGLI ILLECITI E DARE FORZA ALLA CONFISCA PUÒ CONTRIBUIRE A SUPERARE UNA DIFFUSA "IMPUNITÀ".

Il Comando Carabinieri per la tutela dell'ambiente – comparto di specialità dell'Arma, istituito dalla legge 8 luglio 1986, n. 349, è stato, sin dall'origine, "... posto alle dipendenze funzionali del Ministero dell'Ambiente, con compiti di prevenzione e repressione delle violazioni in danno dell'ambiente...". Con successivi adattamenti (da ultimo il Dlgs 15 marzo 2010, n. 66), è giunto all'attuale assetto ordinativo, che vede la specialità articolata su un Comando centrale, 32 Unità periferiche e un Centro elaborazione dati, che gestisce le informazioni contenute nel Sistema informatico tutela ambiente (Sita). Il Comando Carabinieri per la tutela dell'ambiente (Ccta), tuttavia, opera in stretta sinergia con il dispositivo territoriale dell'Arma, fornendo il proprio contributo e sostegno specialistico a 4.608 Stazioni e 55 Tenenze, le unità elementari che costituiscono il tratto distintivo dell'istituzione e che aderiscono con piena funzionalità al complesso reticolo degli 8.101 Comuni italiani, realizzando il tessuto connettivo della sicurezza del paese.

Questo sistema, strutturato in modo da assicurare piena complementarietà al dispositivo dell'Arma, da un lato permette a ogni carabiniere che opera sul territorio nazionale, qualora accerti una violazione in materia ambientale, di disporre dell'*expertise* qualificata del Comando specializzato e, dall'altro lato, consente al Comando Carabinieri per la tutela dell'ambiente di avvalersi delle informazioni raccolte direttamente sul territorio, fondamentali per avviare e sviluppare le investigazioni più complesse. Il Comando assolve la propria missione di vigilanza e di tutela dell'ambiente, eseguendo controlli d'iniziativa, sulla base di una pianificazione discendente dalle direttive strategiche del Ministro.

Una sintetica disamina dei dati dell'attività operativa relativa al periodo 2010-2014, mostra che negli ultimi 4 anni sono stati effettuati 14.842 controlli,

che nel 47% dei casi hanno portato ad accertare violazioni sia di natura penale, sia di natura amministrativa. In totale, sono state denunciate all'Autorità giudiziaria 8.999 persone e ne sono state arrestate 374, operando sequestri penali per un valore complessivo di oltre 5 miliardi di euro. In campo amministrativo, sono state contestate sanzioni a 2.604 soggetti, per un ammontare complessivo pari a circa 11 milioni di euro.

Fattispecie contravvenzionali e una sola ipotesi di delitto tra gli aspetti critici delle norme vigenti

È da questa esperienza operativa quotidiana che scaturisce l'analisi delle criticità riguardanti il vigente *corpus* normativo. In primo luogo è inevitabile evidenziare come l'attuale ordinamento in materia ambientale sia costituito principalmente da fattispecie penali di natura contravvenzionale, a cui si aggiungono una sola ipotesi di delitto (il *traffico illecito di rifiuti*, previsto dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152) e una previsione civilistica (l'articolo 311 del medesimo decreto legislativo, che attribuisce al ministero dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare (MATTM) la competenza ad agire in giudizio per il risarcimento dei danni ambientali). Tale assetto non è sufficiente a contrastare fenomeni gravi e diffusi. Infatti, le sanzioni comminate per le contravvenzioni (pecuniarie o comunque sempre convertibili in pecuniarie) hanno una limitata efficacia deterrente, causata dalla prospettiva di profitti elevati e dalla considerazione che il loro accertamento si sviluppa su tre gradi di giudizio penale e questo comporta, troppo spesso, la loro prescrizione. Inoltre, l'impossibilità di poter ottenere una sentenza definitiva, impedisce anche di avvalersi dello strumento della *confisca*.



S'impone, poi, una lettura di carattere operativo in quanto, per le contravvenzioni, risultano preclusi fondamentali strumenti d'indagine, quali le intercettazioni, e non c'è alcuna possibilità di richiedere – neanche nei casi ipoteticamente più gravi – l'applicazione di adeguate misure cautelari. Le ipotesi contravvenzionali, poi, non contemplano la configurabilità del *tentativo*, impedendo così quell'anticipazione della tutela penale che, talvolta, è l'unico strumento per impedire che determinate attività criminali possano produrre danni irreparabili. In sostanza, bisogna attendere sempre la piena consumazione del reato per intervenire, senza poter bloccare l'attività criminosa a quegli atti idonei diretti in modo non equivoco ad aggredire l'ambiente.

Il dato informativo come punto di partenza della ricerca investigativa

In tale quadro, in mancanza di adeguati strumenti legislativi, per massimizzare l'efficacia del contrasto, è necessario orientare diversamente l'azione, ponendo il dato informativo, rilevato attraverso i controlli, quale punto di partenza dell'approfondimento e della ricerca investigativa, in modo da superare i limiti evidenziati. Interpretando le violazioni ambientali nella dimensione del reato "mezzo", possono essere sviluppati progetti investigativi in grado di evidenziare elementi di prova in direzione dei reati

TAB. 1
VIGILANZA
AMBIENTALEComando Carabinieri per
la tutela dell'ambiente,
esito degli interventi
nel 2014.

Descrizione	Controlli	Non conformi	Persone segnalate amministr.	Persone segnalate penale	Persone arrestate	Sanzioni penali	Sanzioni amministr.	Valore sanzioni amministr.	Sequestri	Valore sequestri
Inquinamento acustico	68	7	2	4	0	5	2	1.032	0	0
Inquinamento atmosferico	332	113	2	115	0	217	2	0	37	611.808.100
Inquinamento del suolo	1.275	603	92	724	33	1.791	111	290.075	214	421.818.465
Inquinamento elettromagnetico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Inquinamento idrico	477	143	20	169	0	693	36	157.316	44	175.329.001
Inquinamento luminoso	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Inq. paesaggistico abusivismo edilizio	262	90	1	150	0	394	1	0	23	134.250.000
Inquinamento radioattivo	6	1	0	1	0	1	0	0	1	1
OGM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rischio incidente rilevante	5	1	0	1	0	16	0	0	0	0
Transfrontalieri	120	12	8	13	0	17	10	6.748	0	0
TOTALE	2.545	970	125	1.177	33	3.134	162	455.171	319	1.343.205.567

“fine” (*truffa, corruzione, concussione*) e, quindi, di poter formulare contestazioni dell’art. 260 Dlgs 152/2006 (il già citato *traffico di rifiuti*), anche con l’aggravante dell’art. 7 della legge 203/1991, nonché ipotesi associative semplici e mafiose (416/416 bis cp).

In numerose indagini, l’azione info-operativa delle diverse componenti territoriali dell’Arma dei Carabinieri e la specializzazione investigativa dei Noe, in sinergia con le capacità tecnico-scientifiche di Ispra e delle Agenzie regionali per l’ambiente, hanno consentito di perimetrare con certezza profili di responsabilità singole e associative.

Nuovi ecoreati, da considerare l’estrema efficacia di strumenti quali la confisca

Quanto sinteticamente illustrato consente alcune considerazioni su iniziative e proposte giuridiche e/o legislative. *In primis*, appare pienamente condivisibile l’ipotesi di introdurre nell’ordinamento nuove fattispecie delittuose che consentano di superare le criticità in precedenza illustrate, dovute alla natura contravvenzionale degli illeciti attualmente vigenti. Inoltre, in sede di armonizzazione delle norme, in base alla gravità dei fatti, può essere valutata l’ipotesi di adottare disposizioni che prevedano, in alternativa, delitti o sanzioni amministrative. Ciò al fine di poter disporre di strumenti pienamente efficaci, sebbene in modi differenti, vista la non adeguatezza del

sistema contravvenzionale, che costituisce una sorta di limbo di “impunità”.

È opportuno segnalare altresì l’estrema efficacia di strumenti quali la confisca. Nei casi più gravi e in flagranza, la sua applicabilità, con le garanzie dell’*incidente probatorio*, unitamente alla previsione di *reimmissione del bene a parziale risarcimento degli enti locali*, costituirebbe una significativa inversione di tendenza. È pertanto pienamente condivisibile la proposta di includere i reati ambientali fra quelli per i quali, ai sensi dell’art. 12-sexies comma 1 del decreto-legge 8 giugno 1992, numero 306, “è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito”.

Questa è una previsione assolutamente centrale in un’ottica di efficace persecuzione del fenomeno criminoso, come anni di esperienza investigativa nel contrasto alla mafia insegnano. Infatti, la confisca, ben più della pena edittale, colpisce le fondamenta stesse del potere associativo, sottraendo non solo denaro e beni materiali ma, attraverso di essi, anche credibilità e potere. Ulteriore aspetto di rilievo, è quello di *introdurre un’aggravante per i reati associativi in danno dell’ambiente*, al fine di assicurare omogenea operatività della norma, su tutto il territorio nazionale. Invero, è dato d’esperienza che anche imprenditori senza scrupoli, non necessariamente legati al fenomeno mafioso, si accordino e associno

per smaltire rifiuti in modo illegale, oppure per aggredire il territorio con la cementificazione abusiva.

Peraltro, quand’anche si persegua un’associazione ipoteticamente di tipo mafioso, potrebbe comunque essere necessario procedere, almeno nella fase iniziale delle indagini, “come se” fosse una comune associazione per delinquere, nelle more di acquisire elementi di prova in ordine al suo carattere mafioso.

Ulteriore punto di forza in una visione revisionista dell’attuale sistema normativo, sarebbe quello fornito dalla portata applicativa del Dlgs 231/2001, che regola la cd “*responsabilità penale, amministrativa degli enti*”.

L’applicazione di sanzioni pecuniarie alle imprese stesse permetterebbe di contrastarne direttamente l’interesse economico e, in determinate circostanze, risulterebbe più efficace (tanto ai fini della persecuzione del singolo episodio quanto, più in generale, in termini di deterrenza), rispetto alla sanzione detentiva comminata alla persona fisica. Tale provvedimento avrebbe anche un significativo impatto a livello di cooperazione internazionale giudiziaria e di polizia, in quanto contribuirebbe all’adeguamento della normativa italiana alle numerose convenzioni in ambito Unione europea, Nazioni unite e Osce, che prevedono l’irrogazione di sanzioni penali-amministrative a carico delle imprese.

Gen. B. Vincenzo Patichio

Comandante Comando Carabinieri
tutela ambiente

PIÙ FORZA ALL'AGGRESSIONE DEI PROVENTI ILLECITI

LA GUARDIA DI FINANZA RAGGIUNGE I PROPRI OBIETTIVI DI MISSIONE ATTRAVERSO LA CONCENTRAZIONE DELLE RISORSE OPERATIVE SUI FENOMENI DI EVASIONE, DI FRODE, DI ILLEGALITÀ E CRIMINALITÀ ECONOMICO-FINANZIARIA PIÙ GRAVI E PERICOLOSI. PER MIGLIORARE L'AZIONE OCCORRE PUNTARE CON MAGGIORE DECISIONE SULL'AGGRESSIONE DEI PROVENTI.

Negli ultimi anni è andata sempre aumentando la consapevolezza dell'importanza da attribuire alla tutela dell'ambiente, oggi considerato un valore costituzionalmente protetto. Le numerose operazioni di servizio, portate all'attenzione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività connesse, nel corso dell'audizione tenutasi lo scorso mese di dicembre, sono la concreta testimonianza che la Guardia di Finanza, grazie a un presidio di oltre 700 Reparti – ripartiti tra una componente operativa e investigativa capillarmente diffusa sul territorio, una componente aeronavale per il monitoraggio delle acque territoriali e internazionali e degli spazi aerei sovrastanti e i Reparti speciali – è pronta ad affrontare questa importante sfida. Tutelare l'ambiente significa, infatti, anche tutelare l'economia legale e le imprese rispettose delle regole, garantendo al contempo allo Stato, all'Unione europea, alle Regioni e agli enti locali il regolare afflusso e il corretto impiego delle risorse destinate al benessere della collettività e al sostenimento delle politiche di rilancio e sviluppo economico e sociale. Tutti compiti, questi, rimessi alla missione di polizia economico-finanziaria attribuita alla Guardia di Finanza.

Il metodo adottato per raggiungere questi obiettivi trasversali è la concentrazione delle risorse operative sui fenomeni di evasione, di frode, di illegalità e criminalità economico-finanziaria più gravi e pericolosi, che danneggiano la stabilità dei conti pubblici e i mercati e richiedono lo sviluppo di attività d'intelligence, di analisi di rischio, di controllo del territorio e di investigazione tipiche di una forza di polizia. Ma non solo: il legislatore affida al Corpo anche il compito di prevenire, ricercare e reprimere le violazioni in danno del demanio e del patrimonio dello Stato, fra cui rientrano anche quelle di carattere ambientale, al cui contrasto concorre



FOTO: ARCH. GUARDIA DI FINANZA

innanzitutto il comparto aeronavale. Le forze in campo che caratterizzano l'operato in mare e in aria della Guardia di Finanza sono notevoli, potendo contare su 15 stazioni navali e 13 sezioni aeree che operano in stretto coordinamento con i Reparti territoriali e i Nuclei di polizia tributaria, cui si aggiunge il Comando operativo aeronavale per la sorveglianza dell'alto mare e il raccordo con gli organismi internazionali.

Il contributo alla vigilanza ambientale della componente aeronavale

In questa cornice s'inserisce la storica collaborazione fra la Guardia di Finanza e il ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, ulteriormente rafforzata con la sottoscrizione, lo scorso 14 ottobre, di uno specifico protocollo d'intesa, attraverso il quale sono state definite le linee d'azione per il concorso all'attività di vigilanza ambientale che il Corpo garantisce con la propria componente aeronavale. In base all'accordo, le unità navali, aeree e i militari specializzati subacquei sono tra l'altro impiegati per individuare illecite immissioni inquinanti e per effettuare

ricerche dall'alto, anche attraverso il telerilevamento con la sensoristica installata sui mezzi aerei, che consente di visualizzare siti occulti utilizzati per lo smaltimento illecito di rifiuti speciali e "radioattivi".

A questa fondamentale collaborazione si aggiunge, poi, quella avviata con il Consiglio nazionale delle ricerche, assieme al quale sono in fase di avanzato sviluppo una serie di progettualità tecniche, scientifiche e operative per il monitoraggio della qualità ambientale, degli ecosistemi e della salute umana, la prevenzione e repressione dei traffici illeciti di rifiuti e dello sversamento di sostanze inquinanti in mare, la gestione integrata delle informazioni disponibili per l'analisi dei fenomeni e l'orientamento delle azioni investigative.

Attività repressiva, frequente il ricorso a sistemi evasivi fondati su artifici contabili

Così, se il sistema della vigilanza è rimesso essenzialmente alla componente aeronavale, anche in virtù delle importanti intese appena descritte, quello repressivo vede parteciparvi tutte le

articolazioni operative, che sviluppano spesso articolate indagini nei confronti di organizzazioni criminali o gruppi di affaristi che mirano a sfruttare i rilevanti interessi economici collegati al settore. Basti pensare che solo negli ultimi quattro anni la Guardia di Finanza ha sequestrato disponibilità patrimoniali e finanziarie per circa 5 miliardi di euro, nei confronti di operatori e attività direttamente o indirettamente riconducibili al comparto ambientale, contestando reati quali la corruzione, le frodi fiscali e nelle pubbliche forniture, le indebite percezioni di contributi pubblici, le truffe ecc. Si tratta di esperienze operative che si caratterizzano, con una certa ricorrenza, per la scoperta di sistemi evasivi fondati su artifici contabili finalizzati all'abbattimento del reddito imponibile e che si sostanziano, a loro volta, nell'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti, con importanti risvolti connessi al riciclaggio e al reimpiego dei proventi illeciti.

Nei casi più complessi vengono realizzate le cosiddette *frodi carosello*, basate sull'interposizione di *missing traders*, ossia di imprese cartiere che acquistano merci da altri paesi comunitari in sospensione di Iva, le rivendono con fatture per operazioni inesistenti ai reali destinatari applicando l'imposta, mai poi omettono di versarla all'erario perché scompaiono poco dopo. È quanto è stato scoperto dal Nucleo di polizia tributaria di Milano in merito ad alcune frodi connesse al tema del *Carbon Trading o Emission Trading*, cioè della cessione delle quote di emissione dei "gas serra" prevista dal protocollo di Kyoto. Nel corso di questa operazione, denominata *Green Fees*, sono stati sequestrati oltre 135.000 certificati *carbon credit* e individuata un'associazione per delinquere transazionale che, attraverso l'interposizione di società cartiere, era riuscita a evadere oltre 650 milioni di euro di Iva utilizzando fatture per operazioni inesistenti per oltre 1 miliardo di euro.

L'operazione "Clean up" contro il business illegale dei rifiuti

La proiezione internazionale del business illegale dei rifiuti appare, poi, in tutta evidenza nel traffico transfrontaliero di rifiuti, al cui contrasto la Guardia di Finanza contribuisce con mirate attività investigative, che offrono, tra l'altro, uno spaccato significativo dei molteplici espedienti usati dai trafficanti. Una tra tutte, l'operazione *Clean up* condotta dal Nucleo di polizia tributaria

TAB. 1
POLIZIA AMBIENTALE

Risultati della Guardia di Finanza nel settore della polizia ambientale; periodo 2011-2014.

	2011	2012	2013	2014
INTERVENTI	3.156	2.421	1.862	3.096
SOGGETTI VERBALIZZATI di cui	4.315	3.323	2.932	3.559
- in stato di arresto	54	25	14	19
- denunciati a piede libero all'A.G.	1.781	1.643	1.869	2.664
- per violazioni amministrative	2.306	1.480	918	752
- ignoti	174	175	131	124
VIOLAZIONI RISCONTRATE	3.442	2.529	1.978	3.049

	2011	2012	2013	2014
SEQUESTRI				
Aree demaniali (mq)	1.693.112	1.765.191	917.374	585.413
Autoveicoli - trasporto persone e merci (n)	1.292	1.696	2.310	1.608
Autoveicoli - usi speciali (n)	9	51	7	17
Discariche (n)	259	1.185	336	1.310
Oli esausti (kg)	148.026	45.381	24.944	2.475
Rifiuti industriali (kg)	127.123.498	385.283.225	124.246.983	176.761.744

Negli ultimi quattro anni, le unità operative della Guardia di Finanza hanno svolto 10.535 interventi, riscontrando 10.978 violazioni nei confronti di 14.129 soggetti, di cui 112 tratti in arresto e 7.957 denunciati all'Autorità giudiziaria. Nello stesso arco temporale, le Fiamme gialle hanno sequestrato quasi 5 milioni di m² di aree, oltre 3.000 discariche, 6.990 mezzi di trasporto, circa 221 tonnellate di oli esausti e oltre 810 mila tonnellate di rifiuti industriali.

di Modena, che ha fatto luce sull'operato di due onlus, dalle apparenti finalità umanitarie, che in realtà spedivano rifiuti speciali in Ghana e in Nigeria facendo figurare nella documentazione doganale il trasporto di oggetti donati per le popolazioni povere dell'Africa. Il "peso specifico" criminale più rilevante nel ciclo dei rifiuti è dato, tuttavia, dagli interessi delle organizzazioni mafiose, che hanno compiuto negli ultimi decenni un deciso salto di qualità, operando alla stregua di vere e proprie *holding* imprenditoriali. È il caso della Camorra, che ha sfruttato le opportunità economico-criminali connesse all'"emergenza rifiuti" in Campania o della 'Ndrangheta, che si era infiltrata nella gestione delle imprese impegnate nella raccolta dei rifiuti del capoluogo reggino. Lo spaccato che emerge è quello di un comparto fortemente esposto a diversificate manifestazioni di illegalità, alcune riguardanti l'inosservanza delle disposizioni che lo regolano nello specifico, e molte altre concernenti la violazione di norme poste a principale presidio di diversi interessi.

A fattor comune va osservato che, in base all'esperienza operativa del Corpo, le più gravi condotte illecite che riguardano il ciclo dei rifiuti sono espressione di attività fortemente organizzate, che coinvolgono più livelli di responsabilità, fanno leva su diffusi sistemi di relazioni illecite e sono capaci di sfruttare

le opportunità offerte dalle nuove tecnologie e dalla globalizzazione dei mercati. Specularmente, le attività investigative sono connotate da un significativo livello di complessità, che richiede un ampio ricorso a tutti gli strumenti investigativi previsti dall'ordinamento. L'introduzione nel Testo unico del 2006 del reato di *attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti*, con l'attribuzione della relativa competenza alle Direzioni distrettuali antimafia, ha permesso di compiere notevoli passi in avanti nel contrasto alle ecomafie. Un più organico e completo assetto del sistema sanzionatorio, che superi alcune frammentarietà oggi rinvenibili e completi il presidio penale con fattispecie adeguate agli attuali scenari criminali, potrebbe essere di supporto per un ulteriore avanzamento dell'azione di contrasto. Tenuto poi conto che l'obiettivo finale anche degli illeciti ambientali e delle altre forme d'illegalità che incidono sul settore è l'arricchimento dei responsabili, appare necessario puntare con maggiore decisione sull'aggressione dei proventi di questi reati, prevedendo l'estensione degli strumenti normativi in tema di *sequestro e confisca patrimoniale* previsti dalla normativa antimafia.

Gen. B. Stefano Screpanti,
Col. T. ST Giancarlo Franzese

III Reparto Operazioni
Comando generale Guardia di Finanza

IL BENE “AMBIENTE” MERITA UNA TUTELA RINFORZATA

NEL QUADRO NORMATIVO IN ITINERE È FONDAMENTALE APPROVARE NORME PIÙ INCISIVE PER L'AZIONE PREVENTIVA, AMMINISTRATIVA E REPRESSIVA DEGLI ILLECITI AMBIENTALI. IL BENE GIURIDICO “AMBIENTE” MERITA UNA TUTELA “RINFORZATA” IN VIRTÙ DEI BENI FINALI DA TUTELARE QUALI LA VITA, L'INCOLUMITÀ DEI CITTADINI E LA SALVAGUARDIA DELLE GENERAZIONI FUTURE.

Dalle attività info-investigative in campo ambientale, si può ormai desumere, anche nella regione Emilia-Romagna, la “*devolution* degli affari criminali” con particolare riferimento al traffico dei rifiuti, e la conseguente necessità di intensificare le attività di contrasto e di concertazione, non solo delle forze di polizia, ma di tutte le componenti dello Stato e del mondo associativo ambientalista e produttivo. Molto positivo, per quel che concerne il Corpo forestale, è il rapporto con l'Agenzia regionale di protezione ambientale e con gli agenti accertatori di Regione e Province, poiché in indagini a forte contenuto scientifico, la presenza di personale esperto inserito in una organizzazione di prevenzione e di contrasto non può che implementare le “difese immunitarie” rispetto a fenomeni invasivi che solo sinergie istituzionali possono adeguatamente arginare. Sul piano delle riflessioni pratiche, rilevante ed emblematica appare quella riguardante la condanna inflitta dal Tribunale di Bologna, per l'operazione *Moon desert*, da due anni e due mesi a tre anni e sei mesi di reclusione irrogata a cinque soggetti, oltre alle pene accessorie del ripristino dello stato dei luoghi e l'interdizione da professioni e uffici, per *attività organizzata di traffico illecito di rifiuti* (già art. 53 bis nel Ronchi ora art. 260 Testo unico).

Ma tale operazione, al di là delle condanne inflitte e successivamente prescritte, ha anche delineato la necessità di ricorrere al più presto a una adeguata riforma normativa, poiché attualmente i costi del ripristino riguardanti l'area confiscata e interessata da abnormi quantità di rifiuti speciali pericolosi e inquinanti (circa 15 mila tonnellate), insistono sulla collettività (dai 10 ai 20 milioni di euro, *stando a una stima di larga massima*), non potendo più aggredire le risorse finanziarie dei soggetti responsabili, poiché amministratori di società sottoposte a procedura concorsuale di fallimento.



FOTO: R. MORTEL - FLICKR, CC

Al danno si è quindi aggiunta la beffa, atteso il brocardo costituzionale secondo cui “*societas delinquere non potest*”. Ma numerosi sono i casi che si possono citare inerenti reati ambientali di varia tipologia su cui, peraltro, spesso l'organo nomofilattico interviene per attestare l'intervenuta prescrizione che, come noto, estingue il reato con conseguente pratica elusione delle misure accessorie di ripristino originario dello stato dei luoghi anche in zone particolarmente pregiate sotto il profilo paesaggistico-ambientale (es. Cass. Sez. III n.7608 del 25/2/2010, Ammendola).

Dalle esperienze operative vissute e dai lavori della Commissione sulle ecomafie, presieduta dall'allora ministro Ronchi, è possibile delineare alcune strategie di intervento, la cui filosofia di base, pur con talune variazioni significative, è attualmente all'attenzione del Parlamento che il 4 marzo 2015, con l'intervento del Senato ha modificato l'originario testo approvato dalla Camera.

Fondamentale comunque appare la necessità di approvare norme che consentano una maggiore incisività dell'azione preventiva, amministrativa e repressiva di illeciti che già dal 1996 la Convenzione del Consiglio d'Europa riteneva particolarmente

meritevole di tutela, atteso che il bene giuridico *ambiente*, inteso quale interesse fondamentale alla tutela di importanti beni finali quali la vita e l'incolumità dei cittadini e la salvaguardia delle generazioni future, è ben meritevole di una tutela “rinforzata”.

Diritto sostanziale, l'azione inquinante e l'omissione di rimozione delle cause

I reati ambientali hanno ormai una complessità sociologica, perché spesso caratterizzati da un complesso apparato organizzativo, finalizzato all'aggiramento delle prescrizioni con conseguente profitto di tutti i soggetti coinvolti. Se è assolutamente condivisibile l'intuizione del legislatore che ha inserito quale ipotesi delittuosa il *traffico organizzato di rifiuti* è anche vero, alla luce delle esperienze maturate, che proprio perché la fenomenologia di molti reati ambientali è ascrivibile alla categoria delle manifestazioni criminali organizzate, è opportuna una strutturazione normativa ancora più netta dominata com'è dall'*organizzazione*

come requisito strutturale della condotta. Si tratterebbe quindi di completare un percorso normativo inserendolo nel novero delle fattispecie espressive di *criminalità organizzata*, sulla scorta di altri percorsi già intrapresi in materia di contrabbando o di tratta di esseri umani, che diano un respiro strategico alle iniziative investigative.

Si ritiene quindi indispensabile, a distanza di oltre sedici anni dal lavoro della commissione Ronchi, varare al più presto un gruppo omogeneo di norme che tutelino l'ambiente, che superino la pluralità di normative disorganiche sparse nei diversi testi di legge, allocandole – così come attualmente l'organo legislativo sta facendo – nel codice penale.

L'ideale sarebbe, in un prossimo passaggio ricognitivo dell'intera materia ambientale, superare la congerie di norme sparse nei diversi testi di legge, che rendono difficoltosa la loro percezione sia per il cittadino, sia per l'interprete. A riguardo vorrei sottolineare che già nel 1999 la suddetta Commissione nazionale sulle ecomafie, aveva proposto otto articoli da inserire nel libro II del cp in un autonomo titolo, il VI bis (*Delitti contro l'ambiente*). Ritengo che quel lavoro sia ancora oggi valido e foriero di una più incisiva azione di contrasto alla criminalità ambientale.

Importante, sulla scorta delle codificazioni europee, non limitare il concetto di *ambiente* solo ai tradizionali elementi dell'aria, dell'acqua o del suolo, ma estenderlo anche al patrimonio naturale, archeologico, storico-artistico e culturale.

Sul piano della natura degli illeciti ambientali è opportuno sottolineare l'esigenza, da perorare con più forza sul piano normativo, di considerare tali reati a condotta mista, individuando la condotta illecita nell'*azione inquinante* e nell'*omissione della mancata rimozione delle cause inquinanti*, sancendo la duplicità degli obblighi e la strutturazione bifasica del reato permanente, magari intervenendo anche sui tempi e le modalità di prescrizione.

La definitiva accettazione della teoria, giurisprudenzialmente incerta e contrastata, presuppone che l'offesa derivante dalla condotta assuma *carattere continuativo*, non esaurendosi in un solo istante, con conseguente spostamento del *dies a quo* da cui far decorrere i termini prescrizionali, consentendo una più adeguata possibilità punitiva.

Adeguarsi alle codificazioni europee, come il codice penale spagnolo e tedesco, avrebbe anche una funzione di "orientamento culturale", passando dalla tradizionale utilizzazione, in genere d'ipotesi contravvenzionale, a ipotesi



viceversa di natura delittuosa, onde sottolineare la maggiore disvalorialità degli eventi, oltre che lo slittamento dei citati termini prescrizionali.

Certo, ciò comporterebbe il passaggio della tutela penale dal reato di *pericolo astratto*, caratteristico delle violazioni contravvenzionali, a quella di *pericolo concreto* che ne giustificerebbe la maggiore gravità, ipotizzando sanzioni ancor più severe in caso di *danno*, configurabile in specifiche circostanze aggravanti, seguendo il paradigma del reato aggravato dall'evento e imputando tali aggravanti a titolo di *dolo* o di *colpa*, onde evitare polemiche sulla cd *responsabilità oggettiva* e conseguenti richiami all'art. 27 primo comma Cost. che bandisce qualsiasi ipotesi di responsabilità a riguardo.

Problema fondamentale da risolvere, anche per essere in linea con le normative europee, è inoltre quello delle sanzioni penali direttamente a carico delle persone giuridiche. Si è ben consci che tale problematica potrebbe confliggere col richiamato assunto costituzionale secondo cui "*societas delinquere non potest*", ma si è altrettanto ben consci che "paralizzare" ogni tentativo di riforma sulla questione – si pensi, ad esempio, a quelle società in gergo chiamate "scatole di legno" che spesso caratterizzano i movimenti anche virtuali di rifiuti – vorrebbe dire privare di tutele significative il cittadino e le istituzioni. Così come abbondantemente discusso in sede di Commissione con i massimi esperti nazionali di diritto ambientale, ritengo che ancorare la responsabilità penale dell'ente collettivo, basandola sull'omesso controllo dei suoi amministratori o dirigenti (a volte solo figure virtuali denominate in gergo "teste di legno") è proposta sicuramente fattibile. Tale intervento, previsto anche dal codice tedesco – oltre ad avere, a mio parere, i requisiti di costituzionalità – eviterebbe qualsiasi polemica che sicuramente insorgerebbe nel caso di irrogazione di sanzioni dirette in capo

all'ente collettivo, tipiche del modello penale francese, che però potrebbero paventare una violazione del principio costituzionale del "*ne bis in idem*".

Si auspica quindi che il Parlamento, in lettura finale, approvi al più presto il disegno di legge sugli "ecoreati" tenendo in considerazione le problematiche comunemente evidenziate.

Diritto processuale penale tra verità materiale e processuale

Fortemente strategico per le attività d'indagine in questo settore, appare inoltre la necessità di riflettere sulla tenuta probatoria di taluni atti di polizia giudiziaria. È noto che il codice di rito, nel libro terzo riguardante le prove, ha ben definito la differenza tra *mezzi di prova* (tit. II: testimonianza, esame delle parti, confronti, ricognizioni, esperimenti giudiziari, perizie, documenti) e *mezzi di ricerca della prova* (tit. III: ispezioni, perquisizioni, sequestri, intercettazioni di conversazioni e di comunicazioni). Non sempre tale distinzione, con riferimento al libro V e in particolare al tit. IV (attività a iniziativa della polizia giudiziaria) è agevole per le attività di indagine. Mi riferisco in particolare a un'attività investigativa a forte contenuto oggettivo, quale quella degli accertamenti urgenti sui luoghi, sulle cose e sulle persone che la polizia giudiziaria può effettuare.

È pacifico che tale attività di polizia giudiziaria è acquisibile direttamente al fascicolo del dibattimento laddove si tratti di atti che vengono effettuati quando: – c'è pericolo che le tracce e i luoghi si alterino, si disperdano o si modifichino e il pubblico ministero non possa intervenire tempestivamente, oppure non abbia ancora assunto la direzione delle indagini.

Non sempre l'applicazione di tale assunto è pacifico. Spesso nel dibattimento, laddove l'atto di polizia giudiziaria è stato



FOTO: SHUTTER - FLOCCO, CC

acquisito direttamente al fascicolo quale *atto irripetibile* compiuto dagli organi accertatori, si assiste al tentativo della difesa degli imputati di farlo espungere dal fascicolo su cui il giudice forma il proprio libero convincimento.

In particolare la contestazione verte sulla irripetibilità dell'atto compiuto dalla polizia giudiziaria e quindi sulla diretta acquisizione dello stesso al fascicolo del dibattimento.

È vero che la Cassazione è intervenuta sull'argomento, sostenendo che il concetto di *irripetibilità* deve ritenersi coincidente con quello della *impossibilità materiale e ontologica* di rinnovare nel giudizio il medesimo atto eseguito nelle indagini preliminari, ma è pur vero che spesso le difese basano le proprie eccezioni sulla scarsa chiarezza normativa con riferimento alle condizioni di tempo, di luogo e di natura delle indagini che renderebbero l'atto di polizia giudiziaria direttamente transitabile nel fascicolo del dibattimento. Spesso infatti, sulla scorta di queste eccezioni, sollevano la necessità di compiere gli accertamenti tecnici non ripetibili con l'art.360 cpp che, com'è noto, rientra nelle attività del pubblico ministero e conferisce la stessa efficacia probatoria della perizia, e ancor più, permette all'indagato la possibilità di promuovere incidente probatorio al fine di effettuare l'accertamento tramite perizia.

La differenza sul piano operativo è molto forte perché, mentre nel 354 cpp c'è *facoltà* di assistenza del difensore dell'indagato, nel 360 cpp la presenza è obbligatoria. Quindi, *laddove la modifica dello stato dei luoghi non avviene in tempi rapidi* – e comunque tali da consentire l'informativa al Pm – *si può verificare che l'accertamento urgente o il sopralluogo effettuato dalla polizia giudiziaria venga espulso dal fascicolo del dibattimento* perché non effettuato con le regole dell'art.360 cp, dilatando la tempistica processuale e, in particolare, quella dibattimentale. Tanto può vanificare le risultanze investigative e amplificare lo *spread* tra verità materiale e processuale.

La sostanziale differenza tra rilievi e accertamenti

Altro problema è rappresentato dalla sostanziale differenza tra rilievi e accertamenti di natura giurisprudenziale e non codicistica.

La giurisprudenza nomofilattica, col tempo, ha chiarito la differenza tra *rilevo* e *accertamento* intendendo per accertamento la valutazione dinamica del rilievo con valutazioni critiche necessariamente soggettive e per di più su basi tecnico-scientifiche, tant'è che ha escluso che possa essere espulso dal fascicolo del dibattimento un rilievo fotografico operato dalla polizia giudiziaria, pur senza permettere alla parte di dare avviso al difensore così come espressamente previsto dal combinato disposto degli artt. 354 e 356 del codice di rito.

In assenza di chiarezza normativa pare quindi che nell'art. 354 convivano i *rilievi* quali *mezzi di ricerca della prova* e gli *accertamenti* quali *mezzi di prova*.

La differenza è fondamentale in relazione alla possibilità di far transitare nel fascicolo del dibattimento atti della polizia giudiziaria compiuti nella flagranza di reato, senza pericolo di regressione nel fascicolo del pubblico ministero.

Una definizione puntuale delle differenze, fatti salvi i diritti di difesa, permetterebbe una maggiore utilizzazione probatoria degli atti di polizia giudiziaria a forte contenuto tecnico e oggettivo quali quelli che si compiono nel caso di indagini ambientali e nella gestione dei rifiuti. Assimilando il *rilevo* all'*ispezione*, consentendo alla polizia giudiziaria di utilizzare tale atto come mezzo di ricerca della prova (come per i sequestri e le perquisizioni), si darebbe certezza giuridica e non solo giurisprudenziale all'ontologicità dell'atto.

Non è questa la pretesa di richiedere l'adeguatezza dei mezzi rispetto agli scopi degli atti, né quella di penalizzare il principio di conformità rispetto

ai modelli tipici degli atti, tipico del sistema accusatorio, ma semplicemente l'istanza di non disperdere l'operato investigativo in materie a forti contenuti tecnici, in cui la disciplina di formazione della prova non può non tener conto di situazioni oggettive quasi sempre basate su parametri di riferimento che "a caldo" manifestano tutto il loro disvalore.

Mai come nei reati ambientali emerge il netto contrasto tra la "logica", che governa gli studi scientifici, e le regole che disciplinano il procedimento penale, essendo la prima ispirata da quella che Popper definiva la *precarietà delle teorie scientifiche*, e qualificata dalla rapida evoluzione che, nel tempo, ogni branca scientifica e ogni metodologia tecnologica subiscono; ed essendo, invece, le regole del rito penale caratterizzate da una tendenziale immutabilità, ricollegandosi a un fine primario, quello della ricostruzione di una vicenda umana e della verifica dell'esistenza di eventuali responsabilità, che presuppongono il conseguimento di emergenze dotate di sufficiente certezza.

D'altro lato vi è indubbia difficoltà dell'interprete a ricondurre *ad unum* una disciplina codicistica che, in relazione alle verifiche tecnico-scientifiche, risulta estremamente frammentata, divisa com'è dai riferimenti ai diversi soggetti processuali e dalla differente operatività dei singoli istituti in relazione alle distinte fasi del procedimento.

In tale contesto normativo non sono di poco *memento* le incertezze sul lessico utilizzato dal legislatore, considerato che le scelte terminologiche riguardanti singole attività non sempre rispondono a criteri razionali e sistematicamente coerenti dando origine alla "frammentazione" delle norme.

Il giudice finisce così per avere un ruolo creativo ispirato a quello che Ost ha definito il modello di "giudice Hermes", chiamato a *costruire*, più che a *rinvenire*, le regole di diritto applicabili.

Da qui la necessità di tipizzare con efficienza e precisione le norme sostanziali e procedurali in campo ambientale, al fine di non scaricare sul cittadino e sulle generazioni future il costo di una mancata attivazione di regole certe.

Giuseppe Giove

Comandante regionale Corpo forestale dello Stato, Emilia-Romagna
Componente Commissione nazionale ecomafie presieduta dal ministro Edo Ronchi

UNA RIFORMA DI CIVILTÀ ATTESA DA 21 ANNI

LA LEGGE SUGLI ECOREATI POTREBBE CHIUDERE UNA VOLTA PER TUTTE LA STAGIONE DELL'IMPUNITÀ E DELLA GIUSTIZIA NEGATA PER I TANTI DISASTRI AMBIENTALI CHE SI SONO VERIFICATI SUL SUOLO NAZIONALE SENZA CONDANNE NÉ COLPEVOLI. L'IMPEGNO DI LEGAMBIENTE E DI ALTRE ASSOCIAZIONI PER L'APPROVAZIONE DEFINITIVA.

Il disegno di legge sugli ecoreati rischia di imboccare un vicolo cieco in modo assolutamente paradossale. Dopo due anni di discussione, prima a Montecitorio e poi a Palazzo Madama, ora è alla Camera dei deputati per il terzo passaggio parlamentare. Si tratta di una norma che introdurrebbe finalmente la parola *ambiente* nel codice penale. Fatti gravi come l'inquinamento, il disastro ambientale o il traffico di materiale radioattivo diventerebbero veri e propri delitti, con sanzioni adeguate, la possibilità di arresti in flagranza, intercettazioni, rogatorie internazionali, tempi di prescrizione raddoppiati. Basta pensare per un attimo agli innumerevoli scempi ambientali rimasti finora impuniti nel nostro paese o alle vere e proprie devastazioni di interi territori, com'è avvenuto per la Terra dei fuochi, per comprendere l'urgenza di questa vera e propria riforma di civiltà. Qual è il problema? Durante il voto al Senato lo scorso febbraio è stato approvato un emendamento di Forza Italia, votato da tutte le opposizioni ma anche da senatori della maggioranza, che prevede il divieto dell'uso dell'*air gun*, la controversa tecnica ad aria compressa usata dalle società petrolifere per cercare il petrolio nei fondali marini.

Questa novità ha mandato in fibrillazione le aziende energetiche che hanno chiesto con grande insistenza al governo di cancellare questo divieto, come dichiarato dal premier e dai ministri Galletti e Orlando. In che modo? Qui sta il problema. Se il ddl ecoreati venisse modificato alla Camera, tornerebbe al Senato per il quarto passaggio parlamentare con il forte rischio, anzi la certezza, che venga affossato definitivamente. A Palazzo Madama infatti la maggioranza ha numeri molto più risicati, in commissione Giustizia e ambiente c'è un dissenso sull'impostazione del ddl, a partire da quello dei loro presidenti, e una parte dei senatori Pd non sono fan dei reati ambientali nel codice penale (basta leggere le cronache dei 12 interminabili mesi di discussione del provvedimento in Senato per capirlo). Legambiente, insieme a Libera e alle altre 23 associazioni (anche di categoria e imprenditoriali) dell'appello "*In nome del popolo inquinato*", ha sempre sostenuto che ogni miglioramento alla legge si può fare in un provvedimento parallelo, ma solo dopo l'approvazione definitiva del ddl sugli ecoreati alla Camera. Tornare al Senato per fare un favore ai petrolieri sarebbe un atto incomprensibile



per il popolo inquinato, per la parte sana dell'economia e dell'industria che continuano a subire la concorrenza sleale da chi non rispetta la legge, oltre che per le vittime di ecomafie ed ecocriminalità che chiedono giustizia. Il governo non smentisca se stesso e lasci approvare ai deputati gli ecoreati senza modifiche. Si tratterebbe di una norma rivoluzionaria per chiudere una volta per tutte la stagione dell'impunità e della giustizia negata per i tanti disastri ambientali che si sono verificati sul suolo nazionale senza condanne né colpevoli. Legambiente iniziò la maratona degli ecoreati nel codice penale nel lontano 1994, quando presentò la prima edizione del rapporto Ecomafia. È passata invano una generazione ed è arrivato il momento di tagliare il traguardo senza altre incomprensibili e imperdonabili perdite di tempo.

Stefano Ciafani

Vicepresidente nazionale di Legambiente



LE PRESCRIZIONI: UN'OCCASIONE PER LE AGENZIE AMBIENTALI

LA POSSIBILITÀ DEGLI ORGANI DI VIGILANZA DI IMPARTIRE DIRETTAMENTE PRESCRIZIONI PER REGOLARIZZARE LE NON CONFORMITÀ COSTITUISCE UN'OCCASIONE PER RIAFFERMARE IL RUOLO TECNICO FONDAMENTALE DELLE AGENZIE AMBIENTALI. FAVOREVOLE IL PARERE DI ASSOARPA, NECESSARIO IL COLLEGAMENTO CON IL DISEGNO DI LEGGE SUL SISTEMA AGENZIALE.

Il disegno di legge approvato in seconda lettura al Senato lo scorso 4 marzo e ora alla Camera per la sua, auspicabile, approvazione definitiva ha, come noto, un contenuto molto articolato ed è costituito sostanzialmente da due parti distinte.

Nella prima parte vengono inserite direttamente nel Codice penale nuove fattispecie delittuose con l'intenzione di predisporre un completo statuto a tutela del bene ambientale.

Su questo primo profilo, già oggetto di altri articoli in questo numero della rivista, non ci si sofferma particolarmente, se non per evidenziare due aspetti importanti per le Agenzie ambientali: - la previsione di un nuovo reato di *impedimento del controllo*, che punisce chiunque ostacoli o eluda l'attività di vigilanza; è questo un opportuno corollario, con funzione di deterrenza, della "vecchia" disposizione contenuta nella legge 61/94 che consentiva l'accesso negli impianti produttivi al personale delle Agenzie ambientali - la configurazione del nuovo reato di *inquinamento ambientale* come reato di danno che presuppone l'effettivo deterioramento del bene protetto, e quindi che l'evento lesivo sia riscontrabile sul piano naturalistico.

In questa prospettiva diventerà determinate l'apporto tecnico di organismi quali le Agenzie ambientali, le uniche in grado, tramite i propri accertamenti, di provare tali profili sostanziali.

Nella seconda parte del disegno di legge, invece, sono contemplati alcuni strumenti procedurali innovativi, a partire dalla potestà conferita agli organi di vigilanza di *impartire prescrizioni finalizzate a prevenire ed eliminare particolari situazioni di non conformità ambientale*.

Questo è indubbiamente il profilo del provvedimento di maggiore interesse per AssoArpa, intervenuta più volte nei confronti del Governo e del Parlamento per auspicare l'approvazione di queste disposizioni, messe in dubbio durante

l'esame del testo nelle Commissioni Ambiente e Giustizia di Palazzo Madama.

Il provvedimento legislativo sul potere di "prescrizione" consiste nell'inserimento di una nuova parte finale del Dlgs 152/2006, applicabile a tutte le matrici ambientali, a condizione che il non rispetto delle norme non abbia cagionato un *danno*, o un *pericolo di danno*, alle risorse naturali (gli operatori del settore sanno che queste ipotesi apparentemente "minori" sono numericamente assai rilevanti).

In particolare viene previsto che gli organi di vigilanza (tra i quali ci si augura siano annoverate le Agenzie ambientali, anche se non citate espressamente) possano impartire al contravventore, dandone comunque informazione alla competente Autorità giudiziaria, un'apposita prescrizione "*asseverata tecnicamente*", fissando per la regolarizzazione un termine non eccedente il periodo di tempo strettamente necessario.

L'organo di vigilanza procederà a verificare l'adempimento delle prescrizioni impartite, e, in caso di positiva ottemperanza, a irrogare all'interessato una "semplice" sanzione amministrativa. In caso invece di non ottemperanza il procedimento, nel frattempo sospeso, verrà riavviato e si concluderà con l'applicazione delle conseguenti, più pesanti, sanzioni penali. Questa impostazione, che trova analogie con quanto previsto nel settore della sicurezza sul lavoro, pare contemperare in maniera corretta, applicando un principio di proporzionalità, gli obiettivi pubblici di prevenzione ambientale con l'esigenza, altrettanto sentita, di non considerare lo strumento penale come l'unica risposta efficace a comportamenti non conformi alla normativa.

In particolare, così facendo, si consentirebbe alle imprese di regolarizzare la propria posizione avendo la garanzia di non subire un processo -

che interverrà, come detto, solo in caso di accertata inottemperanza alle prescrizioni imposte dall'organo di controllo - e contestualmente, si consentirebbe agli apparati giudiziari di concentrare le proprie risorse su questioni rilevanti e, soprattutto, effettivamente impattanti sullo stato dell'ambiente e sulla salute dei cittadini.

Questo nuovo istituto della "prescrizione" pare particolarmente congeniale alle Arpa/Appa le quali, uniche tra gli organi di vigilanza, possiedono tutti gli strumenti professionali per entrare nel merito tecnico della violazione e, conseguentemente, imporre una corretta attività di adeguamento ambientale.

Il nodo delle funzioni di polizia giudiziaria nelle Arpa

Evidenziati i profili di interesse dell'istituto della "prescrizione" e, soprattutto, il ruolo attivo che potrebbe svolgere in tale contesto il Sistema delle Agenzie ambientali, si deve tuttavia rappresentare l'esistenza di una complessità applicativa che merita certamente attenzione.

Si intende in particolare fare riferimento alla circostanza che il disegno di legge, nel testo approdato alla Camera in terza lettura, preveda espressamente che l'organo di vigilanza possa impartire le prescrizioni di cui sopra "*nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'art. 55 del codice di procedure penale*". Il possesso di tale qualifica da parte del soggetto pubblico precedente risulta, pertanto, essere condizione necessaria per la legittimità dei provvedimenti in questione.

In questo quadro ritorna quindi di attualità il tema dello *status* giuridico degli operatori delle Arpa preposti alle attività di vigilanza e ispezione, che non è mai stato di mero interesse teorico, investendo direttamente alcune migliaia di operatori sul territorio nazionale.

La problematica è oggetto di esame da lungo tempo da parte delle Arpa/ Appa e si profilano, come noto, due orientamenti distinti. Il primo, che nega il possesso della qualifica in questione, evidenzia come la legge statale 61/94 di riordino dei controlli ambientali non affermi esplicitamente che gli operatori delle Arpa/Appa possedano la qualifica di Upg, e pertanto secondo un'interpretazione letterale non sarebbe possibile un'applicazione estensiva della norma. Tale orientamento è stato avallato dal parere del Consiglio di Stato n. 3387 del 26 luglio 2012, formulato su richiesta della Regione Lombardia. Un secondo orientamento ritiene invece legittimo il conferimento di tale qualifica. La ricostruzione della normativa parte in questo caso dall'art. 57 del Codice di procedura penale che delega a leggi di settore o regolamenti la possibilità di attribuire le funzioni di polizia giudiziaria in comparti dell'amministrazione pubblica diversi da quelli strettamente preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Per quanto riguarda le Agenzie ambientali tale legge sarebbe proprio la legge statale 61/94, la quale –prevedendo che il personale delle Arpa/Appa possa “richiedere le informazioni ed i documenti necessari per l'espletamento delle proprie funzioni”, e prevedendo che a tali operatori “non può essere opposto il segreto industriale e non può essere impedito

di accedere agli impianti produttivi”, attribuisce a tali tecnici molte delle funzioni tipiche della polizia giudiziaria. Inoltre diverse leggi regionali istitutive delle Arpa prevedono espressamente che il personale delle Agenzie, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, rivesta anche la qualifica di Upg.

I necessari collegamenti con il ddl sul Sistema agenziale

La circostanza che il disegno di legge sui reati ambientali subordini ora la potestà di impartire prescrizioni all'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, conferma la necessità che, relativamente al personale delle Arpa, si giunga a un definitivo intervento normativo statale che chiarisca la dibattuta questione. A tal riguardo si deve evidentemente richiamare il ddl 1458, approvato il 17 aprile 2014 alla Camera, e da tempo assegnato in sede referente alla Commissione Ambiente del Senato, il quale fa anche esplicito riferimento alla presenza degli Upg nelle Arpa. La norma così come è scritta, pur conferendo legittimazione all'esercizio di tali funzioni tramite una fonte di legge statale, non comporta comunque automatismi nella sua applicazione, e lascia quindi la possibilità di un suo recepimento “modulare” a livello regionale.



FOTO: ARCH. ARPA EMILIA-ROMAGNA

Si può quindi concludere questo contributo evidenziando che per le Arpa il disegno di legge relativo ai delitti contro l'ambiente deve essere considerato anche nel contesto più generale di una riforma organica del Sistema delle Agenzie ambientali, nel quale le funzioni di vigilanza ispettiva sono solo uno dei tanti profili che assumono rilevanza. L'augurio è quindi che il Senato, dopo aver licenziato il ddl 1345, possa concludere al più presto anche l'esame del richiamato ddl 1458 che alla Camera ha già trovato una condivisione pressoché unanime.

Giovanni Fantini

Responsabile Area Affari istituzionali, legali e diritto ambientale
Arpa Emilia Romagna

FOCUS

LA DIRETTIVA PER UN DIRITTO COMUNITARIO PENALE DELL'AMBIENTE

Nel processo di costruzione di un diritto comunitario penale dell'ambiente, la direttiva 99/2008/CE rappresenta certamente l'atto più significativo finora emanato. Infatti, con questo provvedimento l'Unione europea ha imposto ai legislatori nazionali di approntare, sia per le persone fisiche che per quelle giuridiche, sanzioni “efficaci, proporzionali e dissuasive”. Viste la *ratio* della direttiva (*tutelare l'ambiente in modo più efficace*) e le diversità esistenti tra gli Stati membri nella modalità di tutela apprestata, secondo il legislatore comunitario per garantire e rafforzare la piena osservanza delle norme in materia ambientale è necessario *utilizzare le sanzioni penali*, in ragione di una riprovazione sociale qualitativamente diversa rispetto alle sanzioni derivanti da norme amministrative e civili. Dopo aver definito gli illeciti e la loro perseguibilità, se posti in essere con dolo (*intenzionalmente*) o colpa grave (*grave negligenza*), la direttiva dispone che gli Stati membri devono adoperarsi per prevedere come reati una serie di comportamenti che concretamente potrebbero porre in pericolo la salute o una risorsa naturale (“*possono provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità di aria, acqua, suolo, fauna, flora*”), sanzioni che devono essere estese anche a chi favorisce o istiga le attività che vanno a integrare la fattispecie di reato. Una novità rilevante della normativa comunitaria è stata quella di spingere gli Stati membri a disporre che le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati ambientali,

qualora commessi a loro vantaggio da chiunque detenga al loro interno una posizione preminente in virtù del potere di rappresentanza, decisionale o di controllo.

Il legislatore italiano, con il Dlgs 121/2011, ha dato una prima attuazione alla direttiva, non spingendosi però a tipizzare le fattispecie di reato come richiesto dalla norma comunitaria; infatti la richiesta di introdurre reati di pericolo concreto o di danno rilevante per le matrici ambientali e per la salute e l'integrità fisica delle persone è rimasta inevasa e la tutela penale resta ancora incentrata su reati di pericolo astratti contenuti nelle discipline di settore, senza alcun riferimento a decessi o lesioni gravi o a danni significativi per l'ambiente. A qualche anno dall'introduzione di queste nuove fattispecie di reato nel codice penale, si può affermare che il loro impatto nell'elevare il livello di tutela ambientale sia stato molto modesto.

Le speranze di un'attuazione più cogente della direttiva 99/2008/CE sono ora riposte nel disegno di legge sui reati ambientali (S. 1345) che sembra stia per essere licenziato dal Parlamento e nel quale vi è una tipizzazione più concreta degli illeciti ambientali nel solco di quanto tracciato dalla norma comunitaria qui considerata.

Matteo Angelillis

Area Affari istituzionali, legali e diritto ambientale, Arpa E.R.