

## **Crimini ambientali: il Governo vara il disegno di legge. Svolta non solo giuridica ma anche culturale e politica per il contrasto operativo ai grandi delitti di devastazione del territorio**

Editoriale 26 aprile 2007

**A cura di Maurizio Santoloci**

Diciamolo con chiarezza, e senza falsi pudori. Oggi in Italia non esiste un vero reato per prevenire e reprimere i grandi crimini ambientali. Ma non esiste neppure un reato importante per contrastare gli illeciti ambientali importanti, per così dire “comuni”.

Ci sono solo norme di settore basate su principi arcaici e su sanzioni spesso depenalizzate o micropenalizzate. E se si tratta di reati, sono quasi tutte contravvenzioni ed i delitti sono ben rari e di portata specifica e limitata. Questo è il quadro attuale, onesto, che dobbiamo dichiarare ormai in modo chiaro e solare.

La conferma di tale stato di cose, si trae da fatti concreti. Oggi le grandi inchieste che intervengono su grandi fenomeni di criminalità diffusa, associata od organizzata, nel campo ambientale si basano spesso su reati “satelliti” e sull’applicazione di ipotesi associative e/o di reati importanti da una giurisprudenza virtuosa nel campo ambientale. Ma si tratta di ipotesi delittuose aliene dalla normativa ambientale. E’ vero che si parte delle previsioni specifiche delle leggi di settore, ma pensate che qualche reato contravvenzionale consente di appurare ipotesi criminali associative di grande stile e di far scattare gli ordini di custodia cautelare che hanno caratterizzato gli ultimi anni di importanti indagini di PG e PM? Fatto salvo il “traffico di rifiuti”, unico modesto (ma pur fino ad oggi prezioso) strumento giuridico scampato in passato alla falce politica che ha stroncato i vecchi progetti legislativi per i delitti ambientali proposti anni fa e mai approvati dal Parlamento, per il resto si opera con forzature giurisprudenziali trentennali per contrastare la crescente diffusione di illegalità ambientali dai livelli medi a quelli più elevati.

Se - infatti - per tentare di affrontare le illegalità di modesto livello, quelle appunto “ordinarie” e di microviolazioni, si può con fatica ricorrere alle modeste sanzioni specifiche delle leggi di settore, per i livelli superiori siamo di fronte al nulla. Qualche conferma?

Prendiamo, ad esempio, la normativa contro l’inquinamento idrico. Vediamo infatti che il nuovo T.U. ambientale nella parte terza conserva in sé stesso un inevitabile vizio genetico di fondo che non può caratterizzare tale testo come una norma che prevede il danno sostanziale a livello di previsione normativa rispetto all’elemento che viene indicato come “corpo ricettore”. Infatti, già la terminologia di corpo ricettore in qualche modo astrae dalla coerenza di tutela ambientale e dalle moderne concettualità rispetto agli

habitat e agli ecosistemi naturali. Ma al di là della terminologia conta molto la sostanza. Sotto questo profilo grandi innovazioni rispetto alla antica legge Merli non si sono registrate nel rinnovato sistema disciplinatorio in quanto comunque **il danno previsto anche dal nuovo T.U. in ordine alla situazione di “inquinamento” non è il danno sostanziale sulle acque intese come elemento biologico, naturale e paesaggistico, bensì il superamento del livello tabellare. Superamento del livello tabellare è cosa ben diversa dallo stato di inquinamento idrico come danno ambientale in senso stretto.**

Si veda sul punto la Cassazione che ha sottolineato come “il reato di cui all’art. 51 del D.L.vo 17 maggio 1999, n. 152, costituisce reato di pericolo, che prescinde dalla prova concreta di un danno. L’inquinamento è considerato presunto dal legislatore allorché siano stati superati determinati valori limite di emissione: al di sotto dei limiti l’inquinamento è ritenuto accettabile dal sistema legale, mentre quando sia superata la soglia di accettabilità viene commesso il reato.” (Cassazione Penale - Sezione III - Sentenza del 21 febbraio 2000 n. 1928 - Pres. Papadia). Questo concetto è immutato rispetto al Testo Unico vigente.

La concettualità di fondo dell’illecito generale previsto da tale impianto normativo è sempre limitata ad un illecito non di sostanza ma di pura forma. Infatti per il decreto 152/06, come del resto a suo tempo per il decreto 152/99 e prima per la legge 319/76, non è inquinante ciò che causa danno sostanziale e biologico in senso diretto all’elemento acqua (classificato sempre come “corpo ricettore”) bensì la violazione delle tabelle allegate alla legge, cioè dei limiti di accettabilità. Il fatto che il punto di prelievo deve essere situato prima dell’attingimento dello scarico sul corpo ricettore e cioè sull’elemento idrico che riceve lo scarico, conferma in modo inequivocabile il carattere formale e non sostanziale della norma e del relativo danno illecito. Infatti, l’eventuale illecito (amministrativo o penale) scatta non andando ad esaminare l’effetto dello scarico sull’elemento idrico che lo ha ricevuto, bensì un minuto prima di questo contatto e cioè nel pozzetto di ispezione che rappresenta l’ultimo stadio della traccia dello scarico prima che quest’ultimo si riversi nell’elemento idrico stesso. Quindi si deve dedurre in modo inequivocabile che nell’ottica normativa discipline e soprattutto sanzionatoria anche di questo nuovo decreto l’effetto che poi quello scarico, in tabella o fuori tabella, sortirà sul corpo ricettore è totalmente e sostanzialmente irrilevante (soltanto in modo indiretto ed incidentale sarà letto dal decreto 152/06 nel contesto del discorso sulla bonifica in caso di inquinamento illecito). **Ma quali sono le violazioni del decreto che santificano ed ufficializzano il concetto di inquinamento?** Non sono mai violazioni di danno sostanziale sull’elemento acqua, ma sempre e comunque violazioni di tipo formale, cioè violazioni delle tabelle. La misurazione della violazione tabellare, si ripete e si ribadisce, va effettuata nel pozzetto di ispezione sulla linea dello scarico e non nel corpo ricettore. Quindi la violazione è meramente formale e numerica e non sostanziale rispetto all’entità del danno reale nell’elemento di acqua che riceve lo scarico.

Ed allora? Oggi – come ieri – per contrastare i fenomeni di inquinamento di medio e grande livello si ricorre ai reati di danneggiamento aggravato in acque pubbliche (**art. 635/II comma n. 3 Codice Penale**) ove il corso d’acqua o il lago o il tratto di mare risulti “danneggiato” sotto il profilo biologico (moria di pesci, soffocamento della flora acquatica, etc.) e/o sotto il profilo paesaggistico (coltri di schiume, acque colorate, etc.).

Ed un'azione reale di contrasto contro ipotesi importanti di inquinamento idrico oggi deve passare per forza di cose attraverso questi reati "satelliti" che non sono dentro una legge ambientale, ma sono nel Codice Penale ed in realtà impostati in un sistema diverso come costruzione giuridica. E se si vuole affrontare un percorso contro i grandi crimini ambientali in materia di liquidi e fanghi, si deve ricorrere ai reati sempre "satelliti" del Codice Penale di avvelenamento doloso o colposo di acque destinate al consumo umano.

Sembrerà strano, ma oggi ancora per contrastare anche grandi fenomeni di inquinamento aeriforme, si deve ricorrere a quella antica giurisprudenza dei "pretori d'assalto" basata su una elasticizzazione estrema dell'art. 674 del Codice Penale che in effetti con i moderni inquinamenti non c'entra nulla e che soltanto trent'anni di Cassazione hanno consentito di utilizzare come norma tampone a tutela della salute pubblica.

Si potrebbe continuare a lungo. Ma sarebbe noioso. Solo un punto va ancora sottolineato, per dare un'idea chiara dell'attuale situazione. Si parla tanto di "danno ambientale". Molti accennano ad un presunto "reato di danno ambientale". Ma dove sta? Quale articolo, quale comma, di quale legge prevede un "reato di danno ambientale"? Qualcuno ha mai redatto una imputazione penale per questo ipotetico reato che è come l'isola che non c'è? Chi l'hai visto?

In realtà il danno ambientale a tutt'oggi – nonostante tanti tentativi – non è mai stato tradotto in un reato diretto. Non esiste un delitto specifico di "danno ambientale" con una sua pena di reclusione o arresto, multa o ammenda. Esiste la legge sul danno ambientale, ma è una procedura non penale, di tipo amministrativo/civilistico attraverso la quale lo Stato tenta un risarcimento per un fatto che oggettivamente riconosciuto come danno ambientale obbliga poi il soggetto responsabile - appunto - a risarcimento. Ma non lo manda in galera. Ed il reato (eventuale) che è sottostante a tale "danno ambientale" va ricercato altrove, nei modestissimi reati delle leggi speciali ambientali o nei più importanti reati "satelliti" delo Codice Penale (a esempio: dopo incriminazione per inquinamento idrico con dolo eventuale sulla base dell'art. 635/II° comma n. 3 Codice Penale per disastro su corso d'acqua pubblico, scatta la procedura per il "danno ambientale"; ma il reato è mutuato altrove e soltanto in gergo comune viene poi scambiato ed identificato per un "reato di danno ambientale").

Questo è il contesto – reale ed oggettivo – nel quale oggi ci troviamo per affrontare i crimini ambientali. Tralasciando – per bontà – di citare depenalizzazioni dirette e tentativi di "semplificazione" amministrativa che celano depenalizzazioni striscianti o atti illegittimi di pubbliche amministrazioni che creano depenalizzazioni locali a chiazza di leopardo. E soltanto un grande spirito di servizio ed una elevata professionalità hanno consentito fino ad oggi a schiere di organi di polizia giudiziaria e di pubblici ministeri di chiudere importanti e significative inchieste - anche con provvedimenti di custodia cautelare - per immani disastri ambientali, tra tante difficoltà giuridiche e procedurali.

Ecco, in questo quadro va letto ed inquadrato – e commentato – l'evento che ha visto il Consiglio dei Ministri approvare il disegno di legge governativo per i delitti ambientali.

Cosa dire, di conseguenza? Se non esprimere la nostra dichiarata soddisfazione ed il nostro plauso? E la speranza che – questa volta – il Parlamento approvi non solo integralmente ma anche quanto più in fretta possibile tutto il pacchetto di proposte...

Proposte che – sulla scorta del quadro sopra esposto – non solo sono necessarie, ma rappresentano a questo punto una irrinunciabile svolta per contrastare i crimini ambientali. Il resto solo chiacchiere. E le chiacchiere stanno già iniziando.

C'è già infatti chi grida alla repressione, o paventa danni per le aziende. E chiede riduzioni, ripensamenti, contrazioni di punti vitali del sistema di delitti proposto. Ma perché? Se è vero che uno è in regola, che si trova a posto con le norme e con la coscienza, perché temere queste che sono norme forti per crimini forti? Non stiamo mica parlando di appesantimenti formali e bizantini per le prassi e regole aziendali... Stiamo parlando di crimini ambientali... Chi teme una legge sui crimini ambientali?

Si dirà che chi scrive è di parte. Perché in quanto membro dell'Osservatorio Crimini Ambientali ministeriale e consigliere giuridico del Ministro dell'Ambiente per la criminalità ambientale in questo pacchetto ci ha messo lo zampino e dunque è logico che ne tracci lodi e festa. Ma su queste pagine – per onestà intellettuale – non abbiamo mai schermato con ipocrisie le nostre posizioni che sono state sempre chiare e lineari. Oggi come ieri. E sui delitti ambientali la nostra linea è stata sempre coerente e decisa. Anche in tempi e momenti diversi. Ed abbiamo sempre scritto le stesse cose, anche quando scriverlo era meno semplice. E dunque non vediamo perché oggi dobbiamo fare ipocrisie al rovescio.

Oggi – va detto – servono strumenti forti e decisi per contrastare fenomeni criminali potenti e dilaganti, capaci di espandersi fino alle collusioni ed alle connivenze più pericolose. E per fare questo i delitti ambientali sono importanti sotto diversi aspetti.

Sarò ancora “di parte”. E voglio vedere le cose come docente di scuole di polizia. Tutti i giorni, tutti, in queste scuole quando si arriva a parlare di criminali ambientali si soffre una carenza di strumenti investigativi. Gli operatori più esperti ed i giovani appena entrati spesso, troppo spesso lamentano di non poter avere a disposizione strumenti procedurali importanti per le indagini più complesse. Ed hanno ragione. Ed allora si deve ricorrere a delineare il contatto con altri reati, altre procedure sempre satelliti per consentire intercettazioni telefoniche, intercettazioni ambientali, ed altri strumenti invasivi. Ma quali strumenti investigativi seri ed importanti possono consentire illeciti amministrativi o piccoli reati formali che caratterizzano le nostre leggi di settore ambientale. La sovraesposizione dell'unico reato più importante sul “traffico” di rifiuti ha generato un iperaffollamento di questa norma con risultati spesso straripanti.

Ecco, il nuovo pacchetto di delitti ambientali consente di attivare a livello procedurale – attese le caratteristiche delle previsioni e delle pene – tutta una serie di strumenti investigativi invasivi che possono essere vitali e salutare per tutte le inchieste nei vari settori di competenza e riflesso diretto. E questo è un aspetto che non va sottovalutato. Come non va ridimensionato l'effetto di coinvolgimento di tutte le forze di polizia che è ormai necessario nel programma di contrasto al crimine ambientale inteso non più come complesso di microillegalità di settore ma come fenomeno che anche culturalmente deve essere trasversale ad ogni organo di PG statale e locale.

Con l'esorcizzazione – si spera – di ogni retaggio di presunte “incompetenze” che qualche volta ancora derivano dalla malintesa lettura delle leggi di settore.

La svolta – dunque - non è a mio avviso solo giuridica ma anche di politica giudiziaria e di cultura sociale. Perché con questo pacchetto è stato riconosciuto il grave problema del crimine ambientale (che molti ancora incredibilmente – si ostinano a negare o ridimensionare) ed è stato tracciato un percorso repressivo chiaro e coerente con la realtà delle cose concrete ed in linea con le regole europee. Certezza della pena, sequestri e confische dei mezzi e dei beni saranno poi – unitamente alla reale applicazione da parte di tutti delle nuove norme - strumenti anche deterrenti primari.

Va sottolineato che – quanto all'impianto - si è scelto di non riservare la tutela penale dell'ambiente al solo ambito codicistico. E' stato ritenuto infatti che le contravvenzioni meramente “formali” (mancanza di autorizzazione o violazione delle prescrizioni contenute nella stessa), nonché i reati di c.d. “pericolo astratto” (superamento di soglie di inquinamento predeterminate dalla legge) debbano continuare, per la loro stretta prossimità con normativa di carattere tecnico, ad essere disciplinate dalla normativa extracodicistica in materia di ambiente e segnatamente dal codice dell'ambiente (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), riservandosi al codice penale la materia dei delitti, colposi o dolosi, di pericolo concreto o di danno. Questa soluzione appare in maggiore sintonia con un codice penale incentrato sul rigoroso rispetto del principio di offensività del reato e coerente con le indicazioni provenienti dall'Unione europea.

In secondo luogo, si è optato di strutturare i reati in ragione del crescente grado di offesa al bene giuridico tutelato: dal pericolo concreto al danno, fino al “disastro ambientale”. Si deve evidenziare che sono punite le violazioni dolose, ma sono previste anche alcune ipotesi specifiche per le quali è prevista la punibilità anche per colpa (vedere art. 452 duodecies recante “delitti colposi contro l'ambiente”)

Si è scelto poi di riconoscere ai delitti introdotti natura dolosa, prevedendo poi la punibilità di talune fattispecie di reato a titolo di colpa, per coprire le varie realtà fenomeniche.

Sul punto, occorre sottolineare come la proposta di direttiva Ue sulla tutela penale dell'ambiente imponga la punibilità almeno della “colpa grave”, ferma restando la possibilità per gli Stati membri di perseguire penalmente anche i reati commessi per semplice negligenza.

Si è inoltre ritenuto di introdurre all'interno del Titolo VIII, Capo I, del Libro Secondo del codice penale, l'articolo 498-bis, norma che tutela l'ambiente non già sotto il profilo squisitamente naturalistico, ma come bene economico, la cui compromissione ne impedisce la fruizione da parte della collettività.

Da sottolineare, la responsabilità delle persone giuridiche, ai sensi del decreto legislativo n. 231/2001, è stata ampliata anche con riferimento ai delitti in materia di ambiente, ed il fatto che si *prevede il reato di disastro ambientale anche colposo*. Si fa presente che molti delitti gravissimi, quali disastri purtroppo noti (Seveso, Porto Marghera, l'inquinamento del fiume Reno da parte della società Bayer) sono evidentemente stati commessi non

intenzionalmente né con dolo, ma a titolo di colpa, sia pure grave e l'introduzione della colpa comporterà una maggiore sensibilizzazione degli operatori.

Si prevedono anche meccanismi premiali (causa di non punibilità, ravvedimento operoso, bonifica e ripristino dello stato dei luoghi) per coloro che attivandosi, impediscono, eliminano o riducono i danni ambientali.

Per le fattispecie contravvenzionali previste dalle norme di settore si prevede (conferendo a tal fine apposita delega al Governo) la possibilità di definizione anticipata secondo il meccanismo prescrizioni/pagamento in misura ridotta, sperimentato con successo dal decreto legislativo 758/1994 in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro, prevedendosi peraltro l'esclusione dalla procedura per le contravvenzioni aventi ad oggetto sostanze pericolose ovvero connotate da maggiore pericolosità.

Per quanto riguarda i rapporti tra i reati oggetto del presente intervento e il preesistente quadro normativo, è stata prevista una delega al Governo per coordinare le nuove sanzioni con le precedenti, con abrogazione delle norme incompatibili preesistenti anche apportando, ove necessario, i necessari aggiustamenti alle fattispecie penali introdotte.

Rinviamo ad altri interventi tecnici pubblicati ed in via di pubblicazione sulle pagine di questa nostra testata on line per un commento specifico alle singole fattispecie delittuose previste.

Certo, adesso spetta al Parlamento. E l'approvazione del pacchetto di proposte è un banco di prova importante. Un banco di prove di appello, perché già in passato – va ricordato – altro pacchetto di delitti ambientali pure approvato dal Consiglio dei Ministri semplicemente non fu poi approvato... E l'unica cosa che ne uscì superstita fu il reato di traffico di rifiuti. Ottimo strumento per le inchieste successive, ma in proporzione ben poca cosa rispetto a quello che era stato proposto...

Oggi il disegno di legge governativo è chiaro e forte. E sarebbe bello che anche il dibattito parlamentare fosse chiaro e forte. E che tutti gli oppositori a tale testo ci dicessero in modo leggibile perché si oppongono alla approvazione di una legge che è solo contro i criminali.

Maurizio Santoloci