

Ecoreati

Delitti ambientali: dal 2 aprile 1998 quasi vent' anni trascorsi (forse) inutilmente

Alberta Leonarda Vergine (*)

Il catalogo (di alcune) delle criticità

“Siamo vecchi del mestiere, ma riusciamo ancora a stupirci. E come sarebbe possibile, infatti, non rimanere stupiti (perplexi?) valutando le ultime vicende in tema di reati/delitti ambientali che, in questi mesi, hanno vivacizzato le cronache, anche giornalistiche, accompagnate spesso da toni un po' troppo trionfalistici o eccessivamente radicali. Per giustificare [questa] affermazione è necessario seguire la cronologia dei fatti partendo da lontano (ma non troppo) e anticipando come, avendo, fin da tempi non sospetti, da un lato ammesso la possibilità di introdurre nel codice penale (alcuni) delitti ambientali e, dall'altro, la necessità di applicare anche a questa tipologia di reati, ben spesso commessi a vantaggio o nell'interesse dell'impresa, la disciplina di cui alla D.Lgs. n. 231/ 2001, non possiamo essere sospettati - come talvolta purtroppo ancora capita - di stare dalla parte degli inquinatori». Le nostre critiche, infatti, sono state sempre rivolte alle scelte di politica criminale e alla tecnica normativa, spesso le une non meditate, l'altra trasandata, ciò che, inevitabilmente, si è tradotto e si traduce, in inefficacia e inefficienze gravi del sistema repressivo. Trasformandosi, così, il modello penale proposto, spesso con tanto e ingiustificato entusiasmo, in un meccanismo se non addirittura utile, questo sì, agli inquinatori, quanto meno in uno [strumento] 'neutro' e certamente per nulla dissuasivo” (1).

L'autocitazione spesso è esercizio sterile, ma talvolta è estremamente efficace.

Le considerazioni che precedono, infatti, sono state formulate da chi scrive nel 2007 per commentare il precedente, rispetto a quello appena diventato la legge n. 68 del 2015, d.d.l. sui delitti ambientali proposto dal Governo allora in carica, ma mai approvato dal parlamento.

In altri termini, dobbiamo constatare che sono passati quasi dieci anni, ma nulla è cambiato.

Infatti, oggi come allora, siamo a lamentare l'utilizzo della stessa raccapricciante tecnica legislativa» (2) che, segnalando più che una serie di errori di natura tecnica, in quanto tali rimediabili, e di incongruenze sistematiche, che in una riforma di più ampio respiro potrebbero trovare anch'esse soluzione» (3), certifica una seria crisi del diritto penale economico», nel quale a pieno titolo rientra il diritto penale dell'ambiente, sua capacità deterrente, della sua razionalità allo scopo, per stare all'aspetto semplice della minaccia e - ancor di più - al suo ruolo di orientamento culturale, di punto di riferimento nel sistema delle scelte» (4).

Oggi, come dieci anni fa, siamo costretti a costatare da un lato, [i]l fallimento della efficacia regolatrice, deterrente della sanzione penale. Dall'altro, gli esiti spesso preoccupanti della sua applicazione giudiziale: lo scorretto rigorismo di questa, che non arretra di fronte all'oblio della sintassi giuridica, quasi possa colmare - una volta tanto - l'incapacità

(*) Prof. inc. di diritto penale dell'ambiente, dell'Università di Pavia.

(1) Così A.L. Vergine, *Sui "nuovi" delitti ambientali e sui "vecchi" problemi delle incriminazioni ambientali*, Parte I, in questa *Rivista*, 2007, 9, 777, nello scritto, per altro, si lamentava anche che le critiche che si formulavano con riferimento a molte delle norme di quel d.d.l., erano le stesse che si erano già formulate sul d.d.l. n. 4742/1998 recante "Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di delitti contro l'ambiente".

(2) Così Flora, *La formazione dell'avvocato penalista oggi in Italia*, in (a cura di Bertolino Forti), *Studi per Federico Stella*, vol. II, Napoli, 2007, 1416.

(3) Così Alessandri, *Un esercizio di diritto penale simbolico: la c.d. tutela penale del risparmio*, in (a cura di Bertolino Forti), *Studi per Federico Stella*, vol. II, Napoli, 2007, 973 con specifico riferimento a quella particolare normativa.

(4) Così Alessandri, *Un esercizio di diritto penale simbolico*, cit., 940.

del diritto penale di conservare l'ordinamento. La scoperta della tigre di carta legittima condanne esemplari» (5).

Oggi, come dieci anni fa, dobbiamo ammettere che il più delle volte, dietro a una tecnica di redazione delle incriminazioni approssimativa, sta un disegno di riforma altrettanto approssimativo, quando, addirittura non sta neppure un disegno organico (6).

Oggi, come allora, siamo costretti a individuare la principale motivazione della proposta nella ricerca del consenso di una popolazione terrorizzata dal pericolo (concreto o solo presunto) di disastri futuri (7)- tanto da trascurare le molteplici micro violenze portate alle risorse ambientali dalle vicende quotidiane e seriali – che si traduce in scelte sanzionatorie ad alto contenuto simbolico, ma a scarso tasso di razionalità e spesso causa di squilibri sistematici o di esiti, allo stato, imprevedibili» (8) nel sistema.

Ed è estremamente sconcertante constatare che, oggi come allora, risuonano ancora attualissime le parole di uno dei primi e più originali studiosi del diritto penale ambientale che alla fine degli anni ottanta rammentava come gli attuali problemi di diritto penale ambientale sono gli antichi, irrisolti problemi nella duplice prospettiva della politica criminale e della tecnica legislativa [...], ma accentuati ed aggravati dal rinfocolarsi della polemica, che si riteneva superata (non soltanto sopita), esaltante l'insanabilità del conflitto tra ecologia e economia. Il conflitto, al contrario, [...] è sicuramente componibile senza perdite irreparabili, costi non ammortizzabili e squilibri di bilancio, da un lato; senza troppo onerose mediazioni e irreparabili disastri, dall'altro» (9).

E altrettanto sconcertante è anche constatare che, nonostante già dieci anni or sono, facendo nostra la constatazione per la quale “se la teoria senza prassi è sterile, non è men vero che la prassi senza

teoria è cieca” (10), avessimo auspicato che le prossime proposte normative ambientali fossero finalmente frutto di una fattiva collaborazione e non di una contrapposizione tra le due “anime” del diritto penale ambientale (11)- e, in quanto tali, meditate e calibrate, e destinate perciò a un destino migliore delle troppe che negli ultimi decenni si erano susseguite -, l'auspicio è rimasto tale e le “anime” sono rimaste separate e contrapposte per tacere del contributo (critico) della dottrina (12), che è stato trascurato in maniera così assoluta e sfacciata da meritare che la circostanza non passi sotto silenzio.

Il catalogo (di alcune) delle criticità

E veniamo ora al catalogo (di alcune) delle criticità di questo articolato - privilegiando le modifiche apportate al testo approvato l'anno passato dalla Camera - che, purtroppo, ormai è legge, rinviando a un successivo contributo il dettaglio delle argomentazioni a loro sostegno.

Anzitutto segnaliamo, nelle norme dedicate al **delitto di inquinamento ambientale e di disastro ambientale**, la sostituzione del sintagma “in violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, specificatamente poste a tutela dell'ambiente la cui inosservanza costituisce di per sé illecito amministrativo o penale” con l'avverbio “abusivamente”. Non sappiamo se anche in questo caso si finirà per affermare che “il rimedio è stato peggiore del male”, ma è certo che la *ratio* della opzione a favore della introduzione di una nota di illiceità speciale, comunque espressa, sia nella previsione del delitto di inquinamento ambientale che in quella di disastro ambientale continua a rimanere, e non solo per noi (13), incomprensibile e controproducente. Si segnala anche che a queste due disposizioni sono state apportate modifiche, in un certo senso di dettaglio, finalizzate, riteniamo, a

(5) Così Alessandri, *Un esercizio di diritto penale simbolico*, cit. 941.

(6) Nel caso specifico, fatte salve alcune modifiche minime apportate al testo attualmente vigente degli artt. 257 e 260 del D.Lgs. n. 152/2006 manca completamente quella irrinunciabile opera di coordinamento tra il c.d. Codice Ambientale, e noi aggiungeremmo anche tutta la legislazione complementare in senso lato “ambientale”, e i nuovi delitti, assenza che provocherà inevitabili quanto gravi problemi applicativi.

(7) Sul punto, per tutti Donini, *Il volto attuale dell'illecito penale. La democrazia penale tra differenziazione e sussidiarietà*, Milano, 2004 che ammonisce severo “ognuno capisce quali rischi di follie storiche si annidino dietro alle pseudo razionalizzazioni della paura del rischio”.

(8) Così Alessandri, *Un esercizio simbolico*, cit. 972.

(9) Così Bajno, *Problemi attuali del diritto penale ambientale*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 1998, 451.

(10) Flora, *La formazione dell'avvocato penalista*, cit., 1420.

(11) Intendiamo riferirci al “diritto penale dei professori” e al “diritto penale della prassi” sul cui difficile dialogo ha scritto bellissime e non dimenticate pagine Fiandaca, *Il sistema penale tra utopia e disincanto*, in (a cura di Canestrari), *Il diritto penale alla svolta di fine millennio*, Torino, 1998, 50.

(12) Sulla questione della scarsa considerazione di cui gode nell'immaginario collettivo, e quindi anche nel mondo della politica, lo studioso della materia, ci permettiamo di rinviare a Vergine, *I nuovi delitti ambientali: a proposito del d.d.l. n. 1345/2014*, in questa *Rivista*, 2014, 6, 443 e AA ivi citati.

(13) Per tutti rinviando a i diversi lavori che Amendola ha dedicato alla questione, da ultimo cfr. l'articolo apparso sul *Fatto quotidiano* del 24 maggio 2015.

rendere più determinate le fattispecie, ma che non ci pare abbiamo conseguito il risultato sperato.

Con specifico riferimento al delitto di disastro ambientale, verrà valutata la clausola di riserva posta in esordio (“Fuori dai casi di cui all’art. 434 c.p.”), della cui concreta utilità ci sentiamo di dubitare.

Quindi, richiamiamo l’attenzione sul “nuovo” delitto di cui all’ art. 452 *ter* “morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale”, redatto sulla falsa riga del già previsto delitto di cui all’art. 586 c.p. (“morte o lesione come conseguenza di altro delitto”), il cui contenuto non ci pare felicemente tratteggiato e del quale non comprendiamo la operatività, circoscritta al solo delitto di inquinamento.

Merita essere sottolineata la previsione di cui all’art. 452 *quinqies*, che vede, dopo l’immodificato comma 1, che pertanto mantiene tutte le problematiche già segnalate con riferimento alla commisibilità per colpa di quei “fatti” connotati dall’illeceità speciale, un comma 2 dal testo semplicemente ... incomprensibile, sol che si consideri che si ipotizza che la pena prevista, per i delitti di inquinamento e disastro “colposi”, sia diminuita di un terzo qualora “dalla commissione dei fatti deriva un pericolo di inquinamento o di disastro”, posto che sia l’inquinamento che il disastro sono reati di evento, che, nel primo caso, è rappresentato dall’inquinamento, appunto, e, nel secondo, dal disastro.

Così come va evidenziata l’incredibile modifica apportata al delitto di **traffico e abbandono di materiale a alta radioattività** (oggi art. 452 *sexies*), fin dall’origine mal redatto e probabile fonte di gravi problemi di coordinamento con il delitto di cui all’art. 260, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006, nel quale, non senza desolato stupore, verificiamo l’ampliamento della condotta punibile a comprendere anche quella di “chiunque abusivamente abbandona o si disfa illegittimamente di materiale a alta radioattività”.

Anche il delitto di “Impedimento del controllo” (art. 452 *septies*) è stato modificato e oggi risulta che una disposizione, collocata all’interno della Titolo VI *bis* del codice penale, rubricato “dei delitti contro l’ambiente”, punisce (anche) chi impedisce “l’attività di vigilanza e controllo ... di sicurezza e igiene del lavoro”.

Si richiama l’attenzione anche sulla **nuova aggravante ambientale** di cui all’art. 452 *novies*, che in qualche misura sembra rappresentare una *species* della aggravante di cui all’art. 61 n. 2 cod. pen., nella quale, tra l’altro, si rinviene un non chiaro, né come contenuto né come *ratio*, riferimento alla ipotesi di “un fatto già previsto come reato”, dal quale “deriva la violazione di una o più norme previste” nel D.Lgs. n. 152/2006, che sembrerebbe aprire la strada alla inopportuna applicazione della aggravante anche in caso dal fatto già previsto come reato “derivi” un illecito amministrativo, o, addirittura, una violazione di legge non sanzionata.

Anche l’attuale art. 452 *decies* (“Ravvedimento operoso”) va segnalato per le modifiche di stampo processuale apportate e che non siamo convinti abbiano migliorato la già criticabile precedente redazione, tanto è vero che, in proposito, il Ministro dell’Ambiente ha affermato che qualora “nella pratica qualcosa non risulterà funzionare rispetto agli obiettivi che ci siamo dati” la norma potrà essere sottoposta a “tagliando” di revisione (14).

Meritano di essere valutate, altresì, la complessa norma dedicata alla **confisca** (art. 452 *undecies*) - che ha subito alcune modifiche, ma purtroppo non quelle che si auspicava venissero apportate -, e quella di cui al ripristino ambientale (art. 452 *duodecies*) che, sempre a causa del mancato coordinamento tra queste norme e quelle di cui al D.Lgs. n. 152/2006, è facile preconizzare presenterà gravi problemi applicativi.

Non può poi non richiamarsi la, per certi versi sconcertante, nuova previsione del delitto di **omessa bonifica**, di cui all’attuale art. 452 *terdecies*, nel quale tra l’altro campeggia un riferimento all’ordine di bonifica proveniente “da una autorità pubblica”, quale fonte di obbligo penalmente presidiato, che preoccupa il penalista, o almeno questo penalista.

In conclusione, si prenderanno in esame gli altri commi dell’art. 1, legge n. 68/2015. Tra questi: il comma 2, con il quale, da un lato, si è cercato di coordinare la “vecchia” norma sulla (omessa) bonifica di cui all’art. 257, D.Lgs. n. 152/2006, con la nuova di cui all’art. 452 *terdecies*, introducendo in esordio del suo comma 1 la clausola “Salvo che il fatto costituisca più grave reato”, dall’altro, si è cercato di arginare la portata “estintiva” del com-

(14) Così il Ministro Galletti nell’intervista a Carmine Fotina “Se necessario faremo un tagliando alla legge”, Sole24ore, 20 maggio 2014, 8.

ma 4 dell'art. 257, limitandola alle sole "contravvenzioni ambientali" e non invece a tutti i "reati ambientali", di cui all'originario testo che avrebbe causato notevoli problemi di efficace raccordo tra i nuovi delitti ambientali e la disciplina, di cui al c.d. Codice Ambientale. Il comma 3 con il quale si è colmata una lacuna, da tempo immemorabile segnalata dalla dottrina (15), nella disciplina del delitto di **attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti**, (ex art. 260, D.Lgs. n. 152/2006), che non prevedeva la confisca "delle cose che servono a commettere il reato o che costituiscono il prodotto o il profitto del reato" e che aveva indotto la magistratura (di merito e di legittimità) a non condivisibili forzature dei principi del diritto penale, arrivando a applicare la confisca anche quando fosse stato contestato questo delitto, che non la prevedeva, sulla base del fatto che comunque era prevista per i reati, che "concorrevano" a costituire quello che indubbiamente è un reato complesso (16). Alla "classica" confisca è stata oggi aggiunta anche la possibilità di ordinare la **confisca per equivalente**, che temiamo potrà causare non pochi problemi interpretativi e applicativi. Il comma 5 che ha esteso anche al delitto di cui all'art. 260, D.Lgs. n. 152/2006 la pena accessoria della "incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione". Il comma 6, che implementa il comma 6, secondo periodo, della disposizione del cod. pen. relativa alla prescrizione (art. 157), che raddoppia i termini di prescrizione per i reati ivi indicati, con il rinvio a tutti "i delitti di cui al Titolo VI bis del libro secondo" - previsione, questa, che darà origine a quei problemi applicativi e di accertamento sia del nesso causale sia del soggetto fisicamente personalmente responsabile dell'evento dei delitti in pa-

rola, che caratterizzano fattispecie così costruite e che si è provveduto da tempo a segnalare (17), che saranno esasperati dai nuovi limiti temporali, che definire giganteschi è forse riduttivo. Il comma 8, che interviene sull'art. 25 *undecies* D.Lgs. n. 231/2001, implementando il catalogo dei reati ambientali presupposto, riquantificando le pene per l'ente e apportando non irrilevanti modifiche al preesistente testo, alcune delle quali sfuggite anche al Capo dell'ufficio stampa del Ministero (18). E infine il comma 9, che introduce lo stesso meccanismo estintivo previsto per le contravvenzioni in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, che ad oggi ha dato buona prova di sé, anche per i reati ambientali. Previsione questa che, non solo a nostro avviso (19), darà adito a problemi applicativi di notevole spessore, sol che si consideri, ad esempio, che sarà applicabile esclusivamente "alle contravvenzioni in materia ambientale previste dal [D.Lgs. n. 152/2006] che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche", considerato che i reati di cui al citato decreto sono praticamente tutti di pericolo **presunto**, e perciò contestati ben prima che si possa conoscere - essendo per di più detta circostanza del tutto influente sulla integrazione del fatto tipico - se dal fatto sia derivato o meno un concreto e attuale pericolo di danno alle risorse. Si consideri, inoltre, che la prescrizione, imposta dall'organo di vigilanza, deve essere previamente "asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata", ente di non semplice identificazione e i cui tempi di asseverazione temiamo possano essere tanto lunghi da azzerare ogni praticabilità dell'istituto.

(15) Vergine, *A proposito dell'art. 53 bis D.Lgs. n. 22/97*, in *RTDPE*, 2001, 1023; De Santis, *Il delitto di "attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti" (art. 260, D.Lgs. n. 152/2006)*, in *Resp. civ. prev.*, 2008, 756 ss.

(16) Vergine, *Brevi note sulla confisca nei reati ambientali*, in (a cura di Dassano Vinciguerra) *Studi in memoria di G. Marini*, Napoli, 2010, 1042 ss. ove si citano Cass. sez. III, ud. 12 dicembre 2007 e Cass. sez. III, 25 giugno 2009, nelle quali testualmente si afferma "la confisca dei mezzi di trasporto è obbligatoria anche se tale provvedimento non viene menzionato espressamente" nella norma.

(17) Con riferimento ai precedenti d.d.l. si veda Vergine, *Nuovi orizzonti del diritto penale ambientale?*, in questa *Rivista*,

2009, 1, 11 ss.; v. inoltre Lo Monte, *Uno sguardo sullo schema di legge delega per la riforma dei reati in materia ambientale. Nuovi "orchestrali" per vecchi spartiti*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2008, 97; con riferimento alla versione del d.d.l. n. 1345/14 approvato dalla Camera l'anno scorso si veda Vergine, *I nuovi delitti ambientali*, loc. cit. e in specie 448.

(18) Si veda Comunicato del Capo dell'Ufficio Stampa del Ministero sul d.d.l. 1345-S in materia di delitti ambientali (Approvazione in Senato 4 marzo 2015).

(19) Sul punto particolarmente critico si veda Santoloci, *La legge sui delitti ambientali un Giano bifronte: nella prima parte aggrava e nella seconda parte (di fatto) estingue i reati ambientali*, in www.dirittoambiente.net.