

## **Brevi considerazioni in materia di “reati ambientali” e previsioni di depenalizzazione.**

di Luca RAMACCI (pubblicato su Rivistambiente 4\2003)

La recente presentazione alla stampa del disegno di legge governativo per la riforma del Codice penale<sup>1</sup> ha fornito alcune anticipazioni su quello che sarà, nel complesso, il lavoro della c.d. Commissione Nordio, consistente in una rivisitazione complessiva delle disposizioni penali che, secondo quanto evidenziato dal Ministro della Giustizia e dal presidente della Commissione medesima nella conferenza stampa illustrativa, dovrebbe portare, tra l'altro, alla eliminazione dei reati contravvenzionali e ad una drastica eliminazione delle leggi speciali.

Il lavoro che la commissione è chiamata a svolgere è enorme e ripropone obiettivi estremamente ambiziosi che, se raggiunti, costituiranno senz'altro una vera e propria rivoluzione del diritto penale.

Il Ministro ha inoltre annunciato che la Commissione non si sottrarrà al confronto, diffondendo il lavoro svolto, dopo l'approvazione del Consiglio dei ministri, tra studiosi e operatori del diritto.

In attesa, dunque, di questo più incisivo intervento della Commissione, pare opportuno volgere un rapido sguardo a quella parte del disegno di legge riguardante le disposizioni che direttamente o indirettamente tutelano l'ambiente.

Nel far ciò, tuttavia, occorre limitarsi ad una valutazione complessiva degli effetti della riforma in questo ambito ristretto e tener conto della scelta operata dalla commissione di procedere ad una significativa depenalizzazione privilegiando il ricorso alle sanzioni amministrative e lo “sfoltimento” delle leggi speciali.

Date tali premesse, non può farsi a meno di aggiungere come sia possibile valutare l'intervento nel suo complesso conoscendo solo alcuni aspetti riportati – non si sa quanto fedelmente – dagli organi di stampa.

Per quanto riguarda la materia del diritto ambientale in particolare, l'intervento sulle leggi speciali dovrà trovare un adeguato coordinamento con la legge delega al Governo – già approvata da uno dei rami del parlamento – per la redazione dei testi unici ambientali<sup>2</sup>.

Il lavoro di coordinamento che il governo è chiamato a svolgere è particolarmente complesso.

La normativa di settore merita senz'altro di essere disciplinata in modo organico e coerente assumendo finalmente un assetto che la sempre più frequente distrazione del legislatore e ripetuti quanto dissennati interventi hanno finora impedito.

Ma un'operazione del genere richiede un coraggio ed una indipendenza che il legislatore nazionale non ha finora manifestato, dimostrandosi sempre sensibile alle esigenze della grande industria ed anche propenso alla soluzione per via legislativa di situazioni contingenti. Uno sguardo alla evoluzione delle norme di tutela ambientale degli ultimi trenta anni dimostra, senza ombra di dubbio, come tutte le coalizioni politiche che si sono succedute alla guida del Paese abbiano operato

---

<sup>1</sup> Il testo completo è reperibile in “Diritto e Giustizia” del 15 e 16 gennaio 2003 in [www.dirittoegiustizia.it](http://www.dirittoegiustizia.it)

<sup>2</sup> Ci si riferisce al Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale

con tali modalità giungendo a singolari alleanze, impensabili in altri contesti, quando si trattava, ad esempio, di sottrarre questo o quel materiale dal novero dei rifiuti<sup>3</sup>.

L'ampiezza della delega al Governo per la redazione dei testi unici ambientali ed il rischio che l'occasione sia troppo ghiotta per sconvolgere definitivamente la già fin troppo tormentata legislazione di tutela ambientale, meritano una grande attenzione da parte degli operatori del diritto affinché venga pubblicamente denunciato ogni tentativo in tal senso.

Se, invece, il legislatore agirà finalmente con il dovuto distacco dagli enormi interessi economici che ruotano intorno alla difesa dell'ambiente, il suo intervento potrà finalmente portare a risultati da tempo auspicati: un maggiore coordinamento tra le varie disposizioni, maggiore chiarezza ed efficacia della normativa.

Ciò posto, va anche rilevato che se l'intervento della Commissione Nordio, per quel che attiene alle leggi speciali, interesserà anche la materia ambientale, sarà reso ancor più gravoso dalle inevitabili implicazioni di natura tecnica che coinvolgono gran parte della normativa di settore con continui riferimenti ad aspetti riguardanti la chimica e la fisica piuttosto che il diritto in sé.

Tornando al DDL illustrato il 14 gennaio 2003, si è detto che lo stesso opera una drastica trasformazione di alcuni reati in violazioni amministrative.

Limitando il nostro esame alle disposizioni che direttamente o indirettamente riguardano la tutela dell'ambiente, non possiamo fare a meno di osservare come il ricorso alle sanzioni amministrative in questo settore abbia finora portato a risultati a dir poco fallimentari.

Gli argomenti che sconsigliano, in questo campo, il ricorso alle violazioni amministrative sono più d'uno.

Invero la Corte Costituzionale nel prendere più volte in esame i criteri di scelta utilizzati dal legislatore tra sanzioni penali ed amministrative ha osservato (ad esempio in materia di rifiuti, con riferimento all'art. 52 D.Lv. 22/97 in tema di obblighi di registrazione e comunicazione) che la norma esaminata non concerneva condotte direttamente pregiudizievoli per l'ambiente – diversamente da altre, quali quelle che vietano lo scarico non consentito di sostanze inquinanti – bensì *“condotte in contrasto con obblighi formali (di comunicazione o di tenuta di registri), sia pure strumentali, nel contesto legislativo, al miglior controllo sull'attività, potenzialmente pericolosa per l'ambiente, di produzione e di smaltimento di rifiuti. Tale strumentalità non basta per fare assimilare pienamente siffatte condotte a quelle direttamente lesive dell'ambiente; e dunque per rendere ingiustificata, in tale assetto normativo, la scelta della sanzione amministrativa, anziché di quella penale. Né va trascurata la considerazione che la repressione penale non costituisce, di per se, l'unico strumento di tutela di interessi come quello ambientale, ben potendo risultare altrettanto e perfino più efficaci altri strumenti, anche sanzionatori, specialmente quando si tratti di regolare e di controllare, più che condotte individuali - le uniche*

---

<sup>3</sup> Emblematica, sotto questo punto di vista, è la vicenda relativa al decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, recante: *“Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate”* e convertito nella L.8 agosto 2002, n. 178 che nell'articolo 14 fornisce un' interpretazione autentica della definizione di "rifiuto" di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), D.Lv. 22/97. L'intervento normativo, palesemente in contrasto con le disposizioni comunitarie e con la giurisprudenza della Corte di Giustizia, come evidenziato non solo in dottrina, ma anche nelle prime pronunce giurisprudenziali, è stato efficacemente indicato da AMENDOLA in una nota diffusa subito dopo la sua approvazione, dal significativo titolo *“Il Ronchi quater di Berlusconi”*, come un chiaro esempio di quello che l'Autore individua come *“il partito trasversale del non-rifiuto”* in quanto ripropone con lo stesso testo ed il medesimo titolo un intervento normativo che non ebbe seguito a causa di una tempestiva pronuncia della Corte di Giustizia (Corte di Giustizia CE, 15 giugno 2000, Arco).

*assoggettabili a pena, in forza del principio di personalità della responsabilità penale - attività d'impresa*<sup>4</sup>.

Tale pronuncia, unitamente ad altre del medesimo tenore, basterebbe da sola a rendere superflua ogni diversa argomentazione se non fosse per il fatto che, sebbene in teoria essa appaia ineccepibile, non tenga conto di diversi aspetti – eminentemente pratici – che rendono del tutto inefficace il ricorso alle sanzioni amministrative<sup>5</sup>.

Si è già detto degli interessi economici che ruotano intorno alle questioni ambientali. E' il caso di aggiungere che verso soggetti economicamente forti la sanzione amministrativa pecuniaria ha effetti praticamente nulli?

Si deve poi ricordare come le attività in questo particolare settore siano svolte da imprese organizzate in società aventi autonoma personalità giuridica nei confronti delle quali, per motivi facilmente intuibili e grazie ad un accorto uso della “delega di funzioni” ed altri noti meccanismi, risulta poco efficace anche la sanzione penale.

Lo dimostra il fatto che, avendo la legge 29 settembre 2000 n. 300 recepito alcuni atti normativi emanati dall'Unione Europea, con conseguente delega al governo affinché fosse disciplinata la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica, il D.Lv. 8\6\2001 n. 231 successivamente emanato abbia (non tanto inaspettatamente viste le pressioni del mondo imprenditoriale) utilizzato solo in parte la delega “dimenticando” la responsabilità amministrativa di quegli enti per i reati in materia di tutela dell'ambiente e del territorio (e di quelli per i reati previsti dagli artt. 589 e 590 c.p. commessi in violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro ovvero di tutela dell'igiene e della salute sul lavoro)<sup>6</sup>.

Né possono sopperire a tale situazione sanzioni interdittive o di altro tipo spesso inapplicabili in concreto come, ad esempio, quelle introdotte in materia di inquinamento elettromagnetico dalla Legge Quadro 36\2001 o dalla Legge 66\2001<sup>7</sup>.

Non meno rilevante sotto il profilo della sostanziale inutilità delle sanzioni amministrative è la quasi totale mancanza di controlli finalizzati alla loro applicazione che la legge, come è noto, demanda nella maggior parte dei casi a soggetti ed enti i cui vertici risentono fortemente del controllo politico con la conseguenza che, nel caso in cui siano in grado per disponibilità di personale e di mezzi di funzionare adeguatamente, lasciano agli accertatori una scarsissima autonomia operativa cui va aggiunta una estrema facilità nell'ottenere l'annullamento delle sanzioni irrogate.

---

<sup>4</sup> Corte Cost. sent. 456\1998

<sup>5</sup> In dottrina, commentando la sentenza citata, AMENDOLA ( “Limiti alla depenalizzazione degli illeciti in materia di rifiuti” in Dir. Pen. e processo 1998 pag. 196 ) ha, con la consueta schiettezza, ricordato come in Italia le sanzioni amministrative di un certo rilievo non le paghi nessuno.

<sup>6</sup> Sull'argomento v. PASCULLI “Questioni insolute ed eccessi di delega nel D.Lvo n. 231\01” in Riv. Pen. 9\2002 pag.739

<sup>7</sup> Il riferimento riguarda la sospensione e della revoca dell'autorizzazione in caso di inosservanza delle prescrizioni di tutela dell'ambiente e della salute previste dalla concessione o dalla licenza (articolo 15, comma quarto della Legge quadro); il mancato riconoscimento, da parte del gestore della rete di trasmissione nazionale, del canone di utilizzo relativo alla linea non risanata e la disattivazione degli impianti per un periodo fino a sei mesi, garantendo comunque i diritti degli utenti all'erogazione del servizio di pubblica utilità (articolo 9, sesto comma della Legge quadro) ed, inoltre, il trasferimento con onere a carico del titolare su iniziativa delle regioni e province autonome in siti appositamente individuati, con conseguente disattivazione degli impianti trascorsi inutilmente 120 giorni dal trasferimento in caso di superamento di limiti ed a quella di disattivazione degli impianti in caso di reiterazione della violazione di inottemperanza all'ordine di riduzione in conformità (Legge 66\2001);

In presenza di una situazione di questo genere appare del tutto evidente come sia infinitamente più vantaggioso per chi inquina affrontare il rischio (quando c'è) di vedersi applicata una sanzione pecuniaria piuttosto che la spesa, certa, per dotare un singolo impianto o un intero stabilimento dei requisiti tecnici richiesti per l'adeguamento alla vigente normativa.

Vi è dunque una sostanziale differenza tra le condivisibili argomentazioni che la Corte Costituzionale dedica alle sanzioni amministrative e le argomentazioni di quanti ne sostengono l'efficacia e la realtà quotidiana. Quest'ultimo aspetto, non secondario, del problema deve essere tenuto presente anche se spesso l'affrontarlo risulta sgradito agli operatori del settore che vedono smentiti i dati statistici e le roboanti dichiarazioni utilizzati per giustificare l'esistenza di apparati la cui utilità viene a questo punto messa in serio dubbio.

Ma lo scarso controllo del territorio e la obiettiva difficoltà delle verifiche, che presuppongono una competenza tecnica non comune, incidono in modo significativo anche sulla concreta applicazione delle disposizioni che prevedono sanzioni penali.

Inoltre non è indifferente, neppure in questo caso: la qualità dei soggetti che operano nel settore; il ruolo degli enti preposti alla trattazione del procedimento amministrativo per il rilascio dell'atto autorizzatorio che, con verifiche solo documentali (quando vi sono), consentono la regolarità formale di gran parte delle attività a rischio per l'ambiente; la cronica durata dei processi penali che portano inevitabilmente alla prescrizione delle violazioni di natura contravvenzionale e la sufficienza con la quale, talvolta, parte della magistratura requirente e giudicante guarda a questa tipologia di reati.

L'intervento in sede penale appare tuttavia più efficace laddove si consideri il maggiore spazio operativo offerto al personale di polizia giudiziaria dal codice di procedura penale e la sempre più accurata specializzazione nel settore di alcuni reparti (con conseguente garanzia di professionalità anche per i soggetti controllati) e la presenza di strumenti come il sequestro preventivo, che consente non soltanto una efficace tutela delle esigenze cautelari, impedendo la prosecuzione di condotte illecite potenzialmente dannose per l'integrità dell'ambiente, ma fornisce anche un forte impulso ad un sollecito adeguamento dell'impianto inquinante alle disposizioni non osservate cui si accompagna, quasi sempre, la definizione del procedimento mediante ricorso a riti alternativi.

Ciò, peraltro, costituisce dimostrazione del fatto che solo ciò che incide in modo drastico sugli interessi economici del titolare dell'insediamento inquinante, impedendone in tutto o in parte l'utilizzazione, consente di ottenere risultati concreti, diversamente da quanto avviene con la semplice minaccia di una sanzione la cui applicazione è solo eventuale.

In mancanza di un approccio più consapevole ed obiettivo alle tematiche ambientali da parte degli enti locali e degli operatori del settore, la scelta tra sanzioni amministrative e penali comporta dunque conseguenze, che vanno ben al di là della semplice semplificazione dell'accertamento e dell'alleggerimento del carico penale degli uffici giudiziari, che non possono essere ignorate.

Non può analogamente essere ignorata la assenza di delitti contro l'ambiente - se si escludono quelli comuni previsti da alcune disposizioni la cui applicabilità a questo settore è stata riconosciuta dalla giurisprudenza ed alcune rare eccezioni, come quella rappresentata dall'articolo 53bis del D.Lv. 22/97 che, a fronte di un contenuto a volte poco chiaro se non contraddittorio<sup>8</sup>, sta consentendo risultati soddisfacenti su tutto il territorio nazionale - e le reiterate richieste di inserimento degli

---

<sup>8</sup>Si vedano, a tale proposito, le osservazioni di A.L. VERGINE "Sul delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" (reperibile in Banca dati Lexambiente [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it))

stessi nel codice penale, a gran voce formulate da più parti ed oggetto, in tempi di versi, di iniziative parlamentari.<sup>9</sup>

Una evenienza del genere non sembra tuttavia esclusa a priori, come emerge dalle dichiarazioni rilasciate alla stampa dal presidente della Commissione il quale ha affermato di voler “*giungere all’eliminazione completa dei reati contravvenzionali dall’ambito del “nuovo” Cp, all’esame degli operatori del diritto entro l’autunno, e la drastica riduzione delle leggi speciali penali*”<sup>10</sup>.

L’inevitabile sintesi cui erano costretti il presidente Nordio ed il Ministro della Giustizia nulla dice sulle valutazioni operate dalla commissione in merito a tale scelta né, tanto meno, sulla natura e l’intensità dei successivi interventi, cosicché ogni valutazione deve essere limitata al testo diffuso nella parte che qui interessa.

Anticipando le conclusioni, può dirsi che la scelta di depenalizzare alcune violazioni di carattere meramente formale e nella pratica scarsamente applicate è senz’altro condivisibile.

Non vi è, infatti, in questi casi alcuna necessità di applicazione di misure cautelari reali; la condotta non determina di regola danni effettivi all’ambiente e la sanzione prevista è solo pecuniaria come quella contemplata dalle violazioni amministrative.

Va però considerato, d’altro canto, che una rivisitazione delle norme penali ambientali - sempreché si pervenga ad una definitiva individuazione dell’ambito di applicazione di questa complessa materia ora, a quanto pare, agevolata dal prevalente indirizzo che vede preferito il concetto “unitario” di ambiente rispetto a quello che si richiama alle sole componenti essenziali (aria, acqua e suolo) – non può prescindere dal considerare la particolare utilità, in questo campo, della tutela anticipata assicurata dai reati di pericolo, le considerazioni svolte da dottrina e giurisprudenza con riferimento al principio di offensività nei reati ambientali nonché della circostanza che alcune delle violazioni formali ritenute superflue sono, al contrario, utilissime per assicurare un controllo più accurato su alcune attività potenzialmente pericolose per l’intergità dell’ambiente e la salute delle persone.

In altri casi, invece, l’intervento di depenalizzazione può risultare dannoso in quanto, per le ragioni in precedenza illustrate, lascia privi di effettiva tutela interi settori del diritto ambientale.

Vediamo ora, nel dettaglio, quali sono le novità illustrate in occasione della presentazione del DDL predisposto dalla Commissione ministeriale che hanno rilevanza diretta o indiretta con la materia che qui interessa.

Si tratta di osservazioni derivanti da una sommaria lettura di quello che, per indicazione degli stessi autori, è soltanto un anticipo di una riforma di ben più ampio respiro.

---

**Titolo II**  
*Depenalizzazione*

---

<sup>9</sup>V. ad es., per la XIV legislatura, i progetti di legge S1741 ” Modifiche al codice penale in materia di tutela dell’ambiente e dei beni culturali”; C3127 “Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale in materia di delitti contro l’ ambiente

<sup>10</sup> Cfr. “Depenalizzazione massiccia e reati di opinione "ristretti": ecco il codice penale del futuro” in Diritto e Giustizia del 15\1\2003 ([www.dirittoegiustizia.it](http://www.dirittoegiustizia.it))

**Capo I**

*Depenalizzazione di contravvenzioni previste dal libro terzo del codice penale*

**Articolo 8**

*Modifica dell'articolo **650 del Cp** in tema di inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità. Nell'articolo 650 del Cp le parole da "è punito" sino alla fine del periodo sono sostituite dalle seguenti: «è punito, se il fatto non costituisce reato, con la sanzione amministrativa pecuniaria di € 450».*

-----

La disposizione in esame, oltre a costituire l'esempio per antonomasia di norma penale in bianco, è stata più volte utilizzata dalla giurisprudenza per sanzionare penalmente comportamenti in contrasto con provvedimenti finalizzati alla tutela della salute delle persone e l'integrità dell'ambiente, come nel caso in cui la Corte di cassazione, in tema di inquinamento da campi elettromagnetici, ha ritenuto configurabile la violazione dell'art. 650 c.p. per l'inottemperanza ad un'ordinanza sindacale con la quale veniva imposto, per ragioni di salvaguardia della salute pubblica, di disattivare un sistema di antenne per la telefonia cellulare le cui emissioni superavano i limiti cautelativi fissati dal D.M. 381\1983<sup>11</sup>.

In altre occasioni la giurisprudenza ha fatto riferimento alle ordinanze contingibili ed urgenti emesse dal sindaco per ragioni di igiene pubblica in generale<sup>12</sup> o con riferimento alla disciplina dei rifiuti<sup>13</sup> o all'urbanistica<sup>14</sup>.

Nulla dice la bozza della relazione illustrativa sull'incidenza della depenalizzazione della disposizione in esame sulle altre norme di tutela ambientale che ad essa rinviano *quoad poenam*.

Ci si riferisce, ad esempio, all'articolo 121 del D.Lv. 490\99 in materia di Beni culturali e ambientali il quale punisce l'inosservanza delle c.d. prescrizioni di tutela indiretta che, per l'individuazione delle sanzioni rinvia all'articolo 129 il quale, nel punire l'inosservanza dei provvedimenti amministrativi emanati dalle autorità preposte alla tutela dei beni culturali fa riferimento, a sua volta, alle pene previste dall'articolo 650 C.P.

Va pure menzionata, a tale proposito, la singolare ordinanza 21 dicembre 2001 del Ministero della salute<sup>15</sup> avente ad oggetto "*Misure cautelari per la tutela dei cani e gatti domestici*" con la quale viene fatto divieto di utilizzare pellicce di cane e gatto e che, pur non rientrando tra i provvedimenti espressamente menzionati dall'articolo 650 c.p., emanata sulla scia di notizie di stampa che rivelavano l'impiego diffuso di tali pellicce nel confezionamento di capi di abbigliamento, richiamava comunque l'applicabilità della citata disposizione in caso di inosservanza.

In casi quali quelli appena richiamati la presenza della clausola "di salvezza" rappresentata dalla formula "se il fatto non costituisce reato" non chiarisce del tutto il problema essendo questa rivolta, come spiega la bozza di relazione introduttiva, ai casi in cui "*l'inosservanza sia, comunque,*

---

<sup>11</sup> Cass. Sez. I n. 4102 del 4\8\2000 in Rivistambiente n. 1\2000 pag. 72 ed in Ambiente - Consulenza e pratica per l'impresa n. 1\2001 pag. 80 con nota di BELTRAME. Nello stesso senso Cass. Sez. I 12\3\2002, Fantasia ed altri in Ambiente Consulenza e pratica per l'impresa n.5\2002 con nota di BELTRAME e in Riv. Pen. n. 5\2002 pag. 455.

<sup>12</sup> V. ex pl. Cass. Sez. I sent. 11277 del 17\11\1995, D'Agostino

<sup>13</sup> Cass. Sez. I sent. 9781 del 14\11\1996, Agati in Dir e Giur. Agr. Amb. 1999, II, pag. 105 con nota di L. MAZZA "*Smaltimento di rifiuti, poteri del sindaco e ragioni di igiene. Sui limiti di applicazione dell'articolo 650 c.p.*"

<sup>14</sup> Cass. Sez. I n. 950 del 27\1\1998, Fiaschi ed altri

<sup>15</sup>In G.U. N. 7 del 9 Gennaio 2002

*specificamente prevista come reato da altra norma*”, peraltro risolvibili applicando i principi generali in tema di rapporto di specialità tra sanzioni penali ed amministrative secondo la lettura datane in più occasioni dalla giurisprudenza,<sup>16</sup> mentre il semplice rinvio alle sanzioni dell’articolo 650 c.p. comporterebbe anche la contestuale depenalizzazione delle disposizioni citate.

L’intervento operato sull’articolo 650 c.p. renderebbe poi opportuno anche un intervento sul primo comma dell’articolo 10 della Legge 447/95 in materia di inquinamento acustico eliminando la frase, ormai inutile, *“fatto salvo quanto previsto dall’art. 650 del c.p.”*

-----

#### **Articolo 11**

*Modifica dell’articolo 659 del Cp in tema di disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone. Nell’articolo 659 comma 1 del Cp le parole «è punito con l’arresto fino a tre mesi o con l’ammenda fino a lire seicentomila (€ 309)» sono sostituite dalle seguenti: «è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria di € 450»; nel comma 2 le parole «si applica l’ammenda da lire duecentomila a un milione (da € 103 a € 516)» sono sostituite dalle seguenti: «è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria di € 300».*

---

E’ forse questo l’intervento di maggiore impatto in quanto priva del tutto di tutela il delicato settore dell’inquinamento acustico.

Sul punto nulla dice la bozza di relazione, cosicché non è dato sapere se nella valutazione complessiva operata dalla commissione si sia tenuto conto della copiosa produzione giurisprudenziale in tema di inquinamento acustico ed applicabilità dell’articolo 659 c.p.<sup>17</sup>.

Il problema dell’inquinamento acustico è stato peraltro preso in considerazione dal legislatore con un significativo ritardo<sup>18</sup>, sintomo di una diffusa sottovalutazione dei fenomeni di inquinamento di origine fisica, nonostante la scienza medica sia unanime nel riconoscere gli effetti negativi dell’esposizione al rumore.

La materia ha trovato una prima organica regolamentazione, mediante il D.P.C.M. 1 marzo 1991 in un primo tempo e, successivamente, con la legge-quadro sull’inquinamento acustico n. 447 del 26 ottobre 1995 mediante la individuazione di valori limite ed altre disposizioni finalizzate al contenimento del fenomeno.

La legge quadro non è rimasta esente da critiche essendo, per certi aspetti, scarsamente efficace e caratterizzata da una frammentazione delle competenze e dal rinvio a successivi decreti attuativi, sorprendentemente emanati con una certa celerità iniziale da parte del legislatore che non ha tuttavia impedito di lasciare scoperti alcuni settori, a distanza di quasi otto anni dalla sua emanazione.

La legge quadro, alla quale vanno aggiunte altre disposizioni “satellite” (oltre a quelle relative alla difesa dal rumore negli ambienti di lavoro), ha comunque costituito un utile punto di riferimento ed un più incisivo strumento per l’applicazione dell’articolo 659 c.p. che, nonostante la disciplina speciale, è comunque rimasto l’unico strumento efficace per la repressione del fenomeno.

---

<sup>16</sup> La questione potrebbe sorgere ed essere in tal senso risolta, ad esempio, con riferimento al combinato disposto degli artt. 14 e 50 D.Lv. 22/97 in tema di inottemperanza all’ordinanza sindacale in materia di rimozione di rifiuti e ripristino dello stato dei luoghi)

<sup>17</sup> Per la disciplina penale dell’inquinamento acustico in generale ci permettiamo di rinviare a L. RAMACCI “Manuale di diritto penale dell’ambiente” Padova 2003 pag. 383 e ss.

<sup>18</sup> Per la prima volta con la legge 23 dicembre 1978 n.833 (Legge di riforma sanitaria)

Per le stesse ragioni illustrate in precedenza le sanzioni amministrative previste dall'articolo 10 apparivano del tutto inidonee ad una efficace repressione del fenomeno e riguardavano, negli aspetti maggiormente rilevanti, il semplice superamento dei limiti fissati dalla legge.

La lettura delle disposizioni indicate nel richiamato articolo 10 effettuata, non senza incertezze, dalla giurisprudenza di legittimità, in relazione al disposto delle due autonome ipotesi di reato previste dall'articolo 659 c.p. consentivano un'adeguata tutela delle violazioni più rilevanti (quelle comportanti una effettiva turbativa della pubblica quiete) sanzionate penalmente dal primo comma e, secondo una parte della richiamata giurisprudenza, anche dal secondo comma.

La depenalizzazione della disposizione in esame eliminerebbe dunque qualsiasi possibilità di efficace intervento in presenza di fatti obiettivamente gravi prevedendo una sanzione amministrativa peraltro di modestissima entità.

La nutrita casistica in tema di inquinamento acustico consente poi una corretta applicazione della norma essendo stati ben individuati i limiti entro i quali opera la sanzione penale ed i casi in cui la tutela può essere trovata in sede civile mediante l'applicazione dell'articolo 844 c.c. come emerge anche dalla sensibile diminuzione del ricorso al giudizio della cassazione in questa materia negli ultimi due anni.

Unico elemento di incertezza è dato, invece, dal non sopito dibattito giurisprudenziale in merito ai rapporti tra secondo comma dell'articolo 659 c.p. e legge quadro.

Un intervento più calibrato potrebbe allora salvare la disposizione penale prevista dal primo comma, la cui applicazione è ormai pressoché limitata ai fatti più gravi (quelli, cioè rientranti a pieno titolo tra i fenomeni di inquinamento acustico) limitando la depenalizzazione all'ipotesi di minore rilevanza prevista dal secondo comma, riconoscendo implicitamente la validità dell'orientamento che già propende per una depenalizzazione delle disposizioni in esso contenute a seguito dell'entrata in vigore della legge 447/95<sup>19</sup> e limitandone l'intervento alle ipotesi non coperte dall'articolo 10 della legge quadro (ad esempio nel caso in cui l'attività rumorosa sia svolta nel rispetto dei limiti di emissioni acustica fissate per legge ma in ora diversa da quella stabilita dai regolamenti vigenti in un determinato comune)<sup>20</sup>.

Non va poi dimenticato che la possibilità di ricorrere a diversi accorgimenti tecnici per eliminare i fenomeni disturbanti senza interrompere le attività che li determinano consente l'applicazione mirata di misure cautelari reali la cui revoca può essere efficacemente subordinata, ai sensi dell'articolo 85 disp. att. c.p.p., alla adozione di particolari misure.

---

## **Edilizia**

### **Capo II**

#### *Depenalizzazione di reati previsti da leggi speciali*

---

<sup>19</sup> V. ad es. Cass. Sez. I 8/4/1998, Herpel in Riv. Pen. 5/1998, pag. 434 e Cass. Sez. I 8/5/1998, Girolimetti. V. anche Cass. Sez. I n. 3123 del 16/6/2000

<sup>20</sup> L'esempio è tratto da Cass. Sez. I 21/9/1997, Vita che lo utilizza per evidenziare l'ambito di applicazione più ristretto dell'art. 659, comma secondo, rispetto all'articolo 10 L.447/95

**Articolo 18**

*- Modifiche al Dpr 380/01 recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. Il Dpr 380/01 è così modificato: nel comma 1 dell'articolo 73 le parole "è punito con l'ammenda da 41 a 206 euro" sono sostituite dalle seguenti: "è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria di € 300"; nel comma 2 dell'articolo 73 le parole "Alla stessa pena" sono sostituite dalle seguenti: "Alla stessa sanzione"; nell'articolo 74 le parole "è punito con l'ammenda da 51 a 516 euro" sono sostituite dalle seguenti: "è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 300 a € 600"; nel comma 7 dell'articolo 82 le parole "sono puniti con l'ammenda da 5.164 a 25.822 euro e con la sospensione" sono sostituite dalle seguenti: "sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 5.000 a € 25.000 e con la sanzione amministrativa accessoria della sospensione"; nell'articolo 95 le parole "è punito con l'ammenda da lire 400.000 a lire 20.000.000" sono sostituite dalle seguenti: "è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 300 a - € 10.000".*

---

L'intervento da parte della Commissione ministeriale sul T.U. in materia edilizia (la cui entrata in vigore è al momento differita) prende qui in considerazione alcuni reati di minore rilevanza.

Si tratta, in primo luogo, delle ipotesi di responsabilità già previste dalla legge 5 novembre 1971 n.1086 in tema di opere in conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica ed ora confluite nel citato T.U.,<sup>21</sup> del direttore dei lavori inottemperante alle prescrizioni dettate dall'articolo 66, il quale impone allo stesso la tenuta in cantiere della documentazione espressamente indicata o che ometta o ritardi la presentazione della relazione richiesta dall'articolo 65, comma sesto a struttura ultimata.

Analogo intervento viene effettuato sull'articolo 74 che prevede una violazione ascrivibile al collaudatore che non osservi le disposizioni dell'articolo 67, quinto comma che gli impone la redazione, in triplice copia, del certificato di collaudo statico (da eseguirsi da ingegnere o architetto con le modalità indicate sempre nell'articolo medesimo) e la conseguente trasmissione della stessa al competente ufficio tecnico regionale ed al committente dandone contestuale comunicazione allo sportello unico.

Si tratta di violazioni meramente formali e scarsamente applicate per le quali è obiettivamente ridondante il ricorso alle sanzioni penali così come pure avviene per quanto attiene all'articolo 82, comma settimo in tema di eliminazione o superamento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici e privati aperti al pubblico e che non riguardano la tutela dell'ambiente e del territorio.

Hanno invece natura sia formale che sostanziale le disposizioni richiamate dall'articolo 95 sul quale anche opera la depenalizzazione.

---

**Specie protette**

*Modifica dell'articolo 5 del decreto legislativo 275/01 in tema di riordino del sistema sanzionatorio in materia di commercio di specie animali e vegetali protette. L'articolo 5 del decreto legislativo 275/01 è così modificato: nel comma 1 le parole "è punito con l'ammenda da lire 20 milioni a lire 200 milioni o con l'arresto fino a un anno" sono sostituite dalle seguenti: "è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 18.000 a € 90.000"; il comma 2 è sostituito dal seguente: "2. In caso di reiterazione, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da € 24.000 a € 120.000. Qualora la violazione suddetta venga commessa nell'esercizio di attività di impresa al provvedimento di irrogazione della sanzione pecuniaria consegue la sospensione della licenza da un minimo di 4 mesi ad un massimo di 12 mesi".*

---

L'intervento di depenalizzazione, in questo caso, riguarda D.Lv.18 maggio 2001, n.275 avente ad oggetto il riordino del sistema sanzionatorio in materia di commercio di specie animali e vegetali protette.

---

<sup>21</sup> Ma che resta in vigore entro i limiti indicati dall'articolo 137 comma secondo lettera B) del Testo Unico

Il decreto è intervenuto sulla legge 7 febbraio 1992 n. 150 che disciplina i reati relativi all'applicazione in Italia della convenzione internazionale sul commercio delle specie animali e vegetali in via di estinzione i cui articoli 1 e 2 erano stati già sostituiti, rispettivamente, dagli articoli 1 e 2 del D.L. 12 gennaio 1993 n. 2, poi convertito nella legge 13 marzo 1993 n. 59.

Nell'articolo 5 il citato D.Lv. ha anche introdotto nuove disposizioni penali in tema di importazione di pellicce animali o altre merci contenenti pellicce animali.

Le sanzioni previste sono quelle, in alternativa, dell'arresto e dell'ammenda, applicabili congiuntamente in caso di recidiva (in tal caso se il reato viene commesso nell'esercizio di attività di impresa, alla condanna consegue la sospensione della licenza).

Il comma terzo dell'articolo 5 prevede altresì la confisca degli esemplari animali o dei prodotti da essi derivati, le cui spese di mantenimento sono a carico del soggetto destinatario del provvedimento.

La promulgazione relativamente recente del decreto<sup>22</sup> ha fatto sì che ad oggi non si conoscano precedenti giurisprudenziali editi, anche se non sfugge l'importanza della materia che riguarda un fenomeno di rilevanza internazionale in ordine al quale la previsione di sanzioni solo amministrative non sembra assicurare un'efficace tutela.

---

### **Sostanze pericolose**

*Modifica dell'articolo 13 del decreto legislativo 285/98 recante l'attuazione di direttive comunitarie in materia di classificazione, imballaggio ed etichettatura dei preparati pericolosi. L'articolo 13 del decreto legislativo 285/98 è così modificato: nel comma 1 le parole "è punito con l'ammenda da lire 200.000 a lire 10 milioni" sono sostituite dalle seguenti: "è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 300 a 5.000" il comma 2 è sostituito dal seguente: "2. Nei casi di maggiore gravità si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da € 6.000 a € 18.000".*

*Modifica dell'articolo 36 del decreto legislativo 52/1997 recante l'attuazione della direttiva 92/32/Cee concernente classificazione, imballaggio ed etichettatura delle sostanze pericolose. L'articolo 36 del decreto legislativo 52/1997 è così modificato: nel comma 1 le parole "è punito con l'ammenda da lire 200.000 a lire 10 milioni" sono sostituite dalle seguenti: "è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 300 a € 5.000" il comma 2 è sostituito dal seguente: "2. Nei casi di maggiore gravità si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da € 6.000 a € 18.000".*

---

Le disposizioni delle quali si prevede la depenalizzazione rientrano in un complesso di norme, spesso emanate - peraltro non sempre tempestivamente - in attuazione di direttive comunitarie e modificate in base alle nuove conoscenze scientifiche riguardo alla pericolosità di determinati prodotti ed alle conseguenze della loro immissione nel mercato.

L'articolo 13 D.Lv. 16 luglio 1998 n. 285 prevede attualmente sanzioni penali per chiunque immette sul mercato i preparati pericolosi elencati nell'allegato II del decreto, nonché quelli che contengono almeno una sostanza pericolosa ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 3 febbraio 1997, n. 52, e considerati pericolosi sulla base dei criteri di classificazione di cui all'articolo 3, in violazione delle disposizioni in tema d'imballaggio e di etichettatura (contenute negli articoli 5, 6, 7 e 8) nonché in violazione delle disposizioni sulla classificazione (contenute nell'articolo 3).

---

<sup>22</sup> Pubblicato nella G.U. n. 159 dell'11/7/2001

La pena prevista è alternativa ma è stabilita l'applicazione della pena congiunta (ammenda e arresto) per i casi di maggiore gravità.

Disposizioni di analoghe sono contenute nel D.Lv. 52\1997.

Anche in questo caso la specie delle sanzioni appare giustificata dalla pericolosità delle condotte prese in esame ed adeguatamente valutata dal legislatore, mentre condotte di minor rilievo risultano già considerate dal legislatore, come avviene con la previsione di una causa di non punibilità per il commerciante al dettaglio delle sostanze in confezioni originali, salvo nel caso in cui sia a conoscenza della violazione e sempre che la confezione stessa non presenti segni di alterazione, come pure previsto dall' articolo 36 del D.Lv. 3 febbraio 1997 n. 52.

Nulla dice, inoltre, la bozza di relazione diffusa dalla Commissione sulle ragioni che hanno determinato l'individuazione delle due disposizioni citate tra quelle da depenalizzare rispetto a tutte le altre che direttamente o indirettamente riguardano la medesima materia.

---

### **Radiazioni ionizzanti**

*Modifiche al decreto legislativo 230/95 recante l'attuazione delle direttive Euratom 80/836, 84/467, 84/466, 89/618, 90/641 e 92/3 in materia di radiazioni ionizzanti. Il decreto legislativo 230/95 è così modificato: nel comma 1 dell'articolo 136 le parole "è punito con l'arresto sino a 15 giorni o con l'ammenda da 1 milione a 5 milioni" sono sostituite dalle seguenti: "sono punite con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 650 a € 3.250"; nel comma 2 dell'articolo 136 le parole "è punito con l'arresto sino a tre mesi o con l'ammenda da 5 a 20 milioni" sono sostituite dalle seguenti: sono punite con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 3.000 a 15.000";*

*nel comma 6 dell'articolo 137 le parole "è punito con l'arresto fino a 15 giorni o con l'ammenda da 1 a 5 milioni" sono sostituite dalle seguenti: "sono punite con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 650 a € 3.250"; nel comma 1, prima parte, dell'articolo 140 le parole "è punito con l'arresto da due a sei mesi o con l'ammenda da venti a ottanta milioni" sono sostituite dalle seguenti: "è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 12.000 a € 60.000" nel comma 1, seconda parte, dell'articolo 140 le parole "il contravventore è punito con l'arresto da sei mesi a tre anni e con l'ammenda da lire venti a cento milioni" sono sostituite dalle seguenti: "l'autore della violazione è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 18.000 a € 90.000"; nel comma 2 dell'articolo 140 le parole "con l'arresto sino a tre mesi o con l'ammenda da lire cinque a venti milioni" sono sostituite dalle seguenti: "con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 3.000 a € 15.000"; nel comma 3 dell'articolo 140 le parole "con l'arresto da tre a sei mesi o con l'ammenda da lire venti a ottanta milioni" sono sostituite dalle seguenti: "con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 12.000 a € 60.000"; nel comma 4 dell'articolo 140 le parole "con l'arresto fino a quindici giorni o con l'ammenda da lire uno a cinque milioni" sono sostituite dalle seguenti: "con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 650 a € 3.250; nel comma 1 dell'articolo 142 le parole "è punito con l'arresto fino a 15 giorni o con l'ammenda da 1 a 5 milioni" sono sostituite dalle seguenti: "sono punite con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 650 a € 3.250".*

---

L'intervento della Commissione riguarda, in questo caso, il D.Lv. 17 marzo 1995 n. 230<sup>23</sup>

Il Decreto, come è noto, è stato integrato dal D.Lv. 26 maggio 2000 n. 241 "Attuazione della direttiva 96\29\ EURATOM in materia di protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i rischi derivanti dalle radiazioni ionizzanti"<sup>24</sup>

Nel testo diffuso dalla Commissione Ministeriale il D.Lv. 230\95 viene erroneamente indicato con l'originario oggetto ("attuazione delle direttive Euratom 80\836, 84\467, 84\466, 89\618, 90\641 e 92\3 in materia di radiazioni ionizzanti") dimenticando che, a seguito dell'intervento integrativo del citato D.Lv. 241\2000 (segnatamente in base al disposto dell'articolo 1) il titolo è ora "Attuazione

---

<sup>24</sup> Pubblicato nel Supp. Ord. n. 140\L alla G.U. n. 203 del 31\8\2000. Si vedano anche l'avviso di rettifica ed il comunicato pubblicati nella G.U. n. 68 del 22 marzo 2001 concernenti la correzione di alcuni errori contenuti nel testo originario. Per un'analisi della disciplina v. VERGINE – GIROLETTI "Radiazioni Ionizzanti", Napoli, 2003.

*della direttiva 96\29\ EURATOM in materia di protezione sanitaria della popolazione e dei lavoratori contro i rischi derivanti dalle radiazioni ionizzanti”.*

Si tratta di disposizioni di non poco conto, poiché le direttive comunitarie di cui si è appena detto riguardano la tutela della popolazione, delle persone e dei lavoratori dalle radiazioni ionizzanti e le spedizioni transfrontaliere dei residui radioattivi.

La depenalizzazione riguarda alcune tra le disposizioni che prevedono attualmente sanzioni penali. Alcune attengono a violazioni meramente formali e di scarso rilievo, come quelle previste dall'articolo 136, 140 ultimo comma (ove il riferimento agli articoli 111 e 113 appare superfluo atteso che gli articoli da 109 a 114 sono stati abrogati dal D.Lv. 187\00). La depenalizzazione, in tal caso, non creerebbe effetti partecipi rilevanti.

Desti invece preoccupazione la prevista depenalizzazione del reato ora contemplato dall'ultimo comma dell'articolo 137.

Il D.Lv. prevede infatti per gli esercenti le attività riguardanti i rifiuti radioattivi (regolate dagli articoli 31 e 33) l'osservanza degli obblighi di registrazione stabiliti nell'articolo 34 relative ai tipi, quantità di radioattività, concentrazioni, caratteristiche fisico chimiche dei rifiuti nonché ogni altro dato idoneo alla identificazione del rifiuto medesimo e del produttore. I soggetti obbligati devono inoltre inviare all'ANPA (ora APAT), alle Regioni o alle Province autonome territorialmente competenti un riepilogo delle quantità dei rifiuti raccolti e depositati contenente anche l'indicazione degli altri dati richiesti per le registrazioni.

Si tratta di indicazioni essenziali che garantiscono ai soggetti preposti la possibilità di effettuare adeguati controlli sulle attività di gestione dei rifiuti appartenenti alla tipologia contemplata dalle disposizioni in esame.

L'effetto deterrente della sanzione penale verrebbe vanificato agevolando, conseguentemente, condotte illecite particolarmente lucrose connesse alla gestione di rifiuti.

Altrettanto rilevanti sono le disposizioni contenute nel capo IX del D.Lv. 230\95 ove il legislatore considera le esigenze di tutela generale della popolazioni dalle radiazioni ionizzanti.

In particolare, l'articolo 98 vieta la messa in circolazione, importazione, impiego, produzione e detenzione a fini commerciali di determinati prodotti o manufatti (prodotti per l'igiene e cosmesi, oggetti di uso domestico o personale, giocattoli, alimenti e bevande, dispositivi antifulmine)<sup>25</sup> e l'uso sulle persone di sorgenti di radiazioni ionizzanti a scopo diverso da quello diagnostico, terapeutico o di ricerca scientifica clinica da eseguirsi in conformità alla normativa vigente. Inoltre il comma quarto vieta la messa in circolazione di apparecchiature per la visione a distanza, o comunque idonee alla riproduzione elettronica di immagini, che emettano radiazioni superiori ai limiti stabiliti.

L'articolo 99 indica norme generali di protezione, prevedendo la limitazione delle esposizioni, mentre gli articoli 102 e 103 prevedono, rispettivamente, particolari disposizioni per la gestione dei rifiuti radioattivi e norme generali e operative di sorveglianza. L'articolo 108 prende in esame i casi di esposizione a scopo di ricerca scientifica clinica.

---

<sup>25</sup> V. D.M. 6 marzo 1998 (in G.U. n. 120 del 26 maggio 1998) per alcune ipotesi di deroga al divieto.

L'articolo 100 stabilisce che, in caso contaminazione radioattiva non prevista ovvero in caso di evento accidentale che comporti un significativo incremento del rischio di esposizione delle persone verificatisi all'interno o all'esterno del perimetro di un'installazione ovvero durante le fasi di trasporto, l'esercente o il vettore sono tenuti a specifici obblighi di informazione e di attivazione per la limitazione del rischio di esposizione.

Appare inoltre errato il riferimento al terzo comma dell'articolo 140 operato dalla Commissione nella bozza di relazione in quanto l'articolo 101, cui tale comma si riferisce è stato abrogato dall'art. 41 del D.L.vo 26 maggio 2000, n. 241.

Infine l'articolo 142 sanziona ora penalmente l'inosservanza di alcune disposizioni transitorie e finali contenute nel capo XII (inosservanza dell'obbligo di registrazione contemplato dall'articolo 154, comma terzo riguardante i dati relativi allo smaltimento o al conferimento a terzi di rifiuti radioattivi che presentino caratteristiche di pericolosità diverse dal rischio di radiazioni ovvero contenenti radionuclidi a vita breve; contravvenzione al disposto dell'articolo 157, commi primo e secondo in materia di sorveglianza radiometrica su materiali).

Anche in tali ultimi casi appare di tutta evidenza l'importanza delle violazioni prese in esame e manca del tutto nella relazione ogni riferimento ai criteri di scelta delle disposizioni da depenalizzare scelta che, in ogni caso, pare effettuata senza tener conto degli interventi innovativi ad opera del D.Lv. 241\2000 ed altre disposizioni in considerazione dell'indicazione del vecchio titolo del D.Lv. 230\95 e del riferimento a norme abrogate.

---

### **Ozono atmosferico**

*Modifica dell'articolo 3 della legge 549/93 in tema di tutela dell'ozono stratosferico e dell'ambiente. Il comma 6 dell'articolo 3 legge 549/93 è sostituito dal seguente: "6. chiunque viola le disposizioni di cui al presente articolo è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 9.000 a € 45.000. Al provvedimento di irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria consegue la sanzione amministrativa accessoria della sospensione dell'autorizzazione o della licenza in base alla quale viene svolta l'attività costituente illecito per un periodo da uno a sei mesi o, nei casi più gravi, la revoca della stessa".*

---

La disposizione in esame è stata sostituita, rispetto all'originaria formulazione dall'art. 2 della L.16 giugno 1997, n. 179 e dall'art. 15 della L. 31 luglio 2002, n. 179 che ha soppresso l'ultimo periodo del terzo il qual stabiliva che, a partire dal 31 dicembre 2008, al fine di ridurre le emissioni di gas con alto potenziale di effetto serra, le limitazioni per l'impiego degli idroclorofluorocarburi (HCFC) nel settore antincendio, si applicano anche all'impiego dei perfluorocarburi (PFC) e degli idrofluorocarburi (HFC).

Si tratta di disposizione che prevede la cessazione e riduzione dell'impiego delle sostanze lesive per l'ozono atmosferico di estrema importanza, stante la delicatezza della materia, ma di fatto inapplicata fin dalla sua emanazione come emerge dalla tale assenza di precedenti giurisprudenziali noti.

A fronte di una siffatta situazione, l'incidenza della depenalizzazione sarebbe pressoché irrilevante sebbene sia auspicabile, per le predette ragioni, il mantenimento della sanzione penale.

---

### **Combustibili**

*Modifica dell'articolo 3 del decreto legislativo 97/1992 recante l'attuazione della direttiva 87/219/Cee, relativa al tenore di zolfo di taluni combustibili liquidi. Nel comma 1 dell'articolo 3 del decreto legislativo 97/1992 le parole "è punito con l'arresto sino a due*

anni o con l'ammenda da lire 1 milione a lire 5 milioni" sono sostituite dalle seguenti: "è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 1.000 a € 5.000".

---

Il decreto legislativo riguarda il contenuto di zolfo del gasolio nei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti, nonché negli impianti termoelettrici delle isole, con esclusione della Sardegna e della Sicilia.

Si tratta di depenalizzazione irrilevante sotto il profilo pratico, anche in considerazione del successivo intervento del D.P.C.M. 7 settembre 2001, n. 395 avente ad oggetto il recepimento della direttiva 99/32/CE relativa alla riduzione del tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi <sup>26</sup>

---

## Caccia

*Modifiche alla legge 157/92 in tema di protezione della fauna selvatica omeoterma. La legge 157/92 è così modificata: nel comma 2 dell'articolo 28 le parole "in caso di condanna per le ipotesi di cui al medesimo articolo 30, comma 1, lettere a), b), c), d) ed e)" sono sostituite dalle seguenti: "in caso di applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria con provvedimento esecutivo per le ipotesi di cui al medesimo articolo, comma 1 lettere a), b), c), d) ed e)"; nel comma 1 lettera a) dell'articolo 30 le parole "l'arresto da tre mesi ad un anno o l'ammenda da lire 1.800.000 a lire 5.000.000" sono sostituite dalle seguenti: "la sanzione amministrativa pecuniaria da € 6.000 a € 18.000";*

*nel comma 1 lettera b) dell'articolo 30 le parole "l'arresto da due a otto mesi o l'ammenda da lire 1.500.000 a lire 4.000.000" sono sostituite dalle seguenti: "la sanzione amministrativa pecuniaria da € 5.000 a € 15.000";*

*nel comma 1 lettera c) dell'articolo 30 le parole "l'arresto da tre mesi ad un anno e l'ammenda da lire 2.000.000 a lire 12.000.000" sono sostituite dalle seguenti: "la sanzione amministrativa pecuniaria da € 12.000 a € 36.000";*

*nel comma 1 lettera d) dell'articolo 30 le parole "l'arresto fino a sei mesi e l'ammenda da lire 900.000 a lire 3.000.000" sono sostituite dalle seguenti: "la sanzione amministrativa pecuniaria da € 9.000 a € 27.000";*

*nel comma 1 lettera e) dell'articolo 30 le parole "l'arresto fino ad un anno o l'ammenda da lire 1.500.000 a lire 4.000.000" sono sostituite dalle seguenti: "la sanzione amministrativa pecuniaria da € 6.000 a € 18.000";*

*nel comma 1 lettera f) dell'articolo 30 le parole "l'arresto fino a tre mesi o l'ammenda fino a lire 1.000.000" sono sostituite dalle seguenti: "la sanzione amministrativa pecuniaria da € 3.000 a € 12.000";*

*nel comma 1 lettera g) dell'articolo 30 le parole "l'ammenda fino a lire 6.000.000" sono sostituite dalle seguenti: "la sanzione amministrativa pecuniaria da € 2.000 a € 6.000";*

*nel comma 1 lettera h) dell'articolo 30 le parole "l'ammenda fino a lire 3.000.000" sono sostituite dalle seguenti: "la sanzione amministrativa pecuniaria da € 1.000 a € 3.000"; le parole "la stessa pena" sono sostituite dalle seguenti: "la stessa sanzione"; le parole "la misura della confisca dei richiami" sono sostituite dalle seguenti "la sanzione amministrativa accessoria della confisca dei richiami";*

*nel comma 1 lettera i) dell'articolo 30 le parole "l'arresto fino a tre mesi o l'ammenda fino a lire 4.000.000" sono sostituite dalle seguenti: "la sanzione amministrativa pecuniaria da € 6.000 a € 18.000";*

*nel comma 1 lettera l) dell'articolo 30 le parole "l'arresto da due a sei mesi o l'ammenda da lire 1.000.000 a lire 4.000.000" sono sostituite dalle seguenti: "la sanzione amministrativa pecuniaria da € 5.000 a € 15.000"; le parole "le pene sono raddoppiate" sono sostituite dalle seguenti: "la sanzione è raddoppiata".*

---

Le modifiche proposte al Legge 11 febbraio 1992, n. 157 avente ad oggetto "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio" prevedono la depenalizzazione di tutte le violazioni ora contemplate dall'articolo 30.

Si tratta, unitamente alla depenalizzazione dell'articolo 659 C.P., dell'intervento più significativo e di sicuro impatto per la tutela dell'ambiente.

La disciplina della caccia è stata infatti oggetto di attenta revisione da parte del legislatore il quale, pur introducendo nuove disposizioni che presentavano alcune difficoltà interpretative, per lo più risolte dalla giurisprudenza, aveva senza dubbio tenuto conto della rilevanza delle singole fattispecie prese in considerazione.

---

<sup>26</sup> Pubblicato in G.U. n. 255 del 2 novembre 2001.

Si era infatti provveduto a disciplinare quegli aspetti della materia che, precedentemente, avevano portato al ricorso – in assenza di specifiche disposizioni di legge – agli articoli 624 e 625 n. 7 C.P. dando vita alla nota figura del “furto venatorio” ora non più applicabile per espressa previsione contenuta nella legge 157\92.

Vi era stata, inoltre, una preventiva verifica e separazione tra le condotte meno rilevanti – per le quali sono state previste sanzioni amministrative (articolo 31) e quelle più gravi costituenti reato (articolo 30) intervenendo, anche in quest’ultimo caso, con un attento “dosaggio” delle sanzioni individuate nella sola ammenda, nell’alternativa tra tale pena pecuniaria e quella detentiva dell’arresto fino a giungere all’indicazione (lettere c) e d) dell’articolo 30) della pena congiunta.

Nel far ciò, il legislatore ha anche individuato differenti livelli di tutela della fauna, operando distinzioni tra specie che necessitano di particolare protezione ed altre che, in ragione delle loro peculiari caratteristiche o della sussistenza di determinate condizioni, sono sottoposte a regimi diversi di salvaguardia.

La individuazione delle pene irrogabili con le modalità predette determina anche l’inapplicabilità dell’oblazione nei casi appena indicati di pena congiunta limitandola, in quelli a pena alternativa, alla sussistenza dei requisiti richiesti dall’articolo 162bis C.P. (ad esempio in caso di recidiva o di gravità del fatto ritenuta dal giudice).

La prevista depenalizzazione andrebbe dunque ad incidere su un complesso di disposizioni che appare adeguatamente calibrato per contenere e reprimere condotte illecite anche gravi e diffuse come è facile apprendere anche dalle cronache.

Anche in questo caso, se lo scopo della depenalizzazione è quello di incidere positivamente sul carico di lavoro del giudice penale, l’effetto pratico è pressoché nullo.

Sembra infine mancare un doveroso adeguamento ad altre disposizioni contenute nella legge dove viene fatto riferimento alle sanzioni penali (cosa che è invece avvenuta per quanto riguarda le ipotesi di confisca di cui all’articolo 28, comma secondo), poiché manca del tutto, ad esempio, ogni riferimento all’articolo 32 laddove si afferma che “oltre alle *sanzioni penali* previste dall’art. 30, nei confronti di chi riporta sentenza di *condanna definitiva o decreto penale di condanna* divenuto esecutivo per una delle violazioni di cui al comma 1 dello stesso articolo, l’autorità amministrativa dispone....”

---

### **Difesa del mare**

*Modifica dell’articolo 17 della legge 979/82 in tema di difesa del mare. Nel comma 2 dell’articolo 17 della legge 979/82 le parole “è punito con l’arresto fino a sei mesi ovvero con l’ammenda fino a 10 milioni” sono sostituite dalle seguenti: “è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 1.500 a € 9.000”.*

---

La disposizione sanziona attualmente, nel secondo comma, la violazione da parte del comandante della nave degli obblighi previsti dall’articolo 19.

Tale disposizione stabilisce che navi italiane devono tenere, tra i libri di cui all’art. 169 del codice della navigazione, anche il registro degli idrocarburi sul quale vanno effettuate le prescritte annotazioni.

In particolare, in tutti i casi di versamento o perdita di idrocarburi, il comandante della nave è tenuto a farne annotazione in tale registro con l'indicazione delle circostanze e delle cause del versamento o perdita, nonché a farne denuncia al comandante del porto più vicino.

Ogni pagina del registro degli idrocarburi deve essere firmata dall'ufficio o dagli ufficiali responsabili delle relative operazioni e, qualora la nave sia armata, dal comandante.

Si tratta di violazione meramente formale la cui depenalizzazione appare del tutto irrilevante ai fini della tutela dell'ambiente.

Resterebbero comunque penalmente valutabili, in via eventuale e sotto altri profili, altre irregolarità nella tenuta e compilazione di detti registri.

---

### **Tenore di piombo nella benzina**

*Modifica dell'articolo 6 del Dpr 485/82 recante l'attuazione della direttiva Cee 78/611 relativa al contenuto di piombo nella benzina per i motori ad accensione comandata destinati alla propulsione degli autoveicoli. Nell'articolo 6 del Dpr 485/82 le parole "è punito con l'ammenda da lire 1 milione a lire 5 milioni e con l'arresto fino ad un anno" sono sostituite dalle seguenti: "è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 3.600 a € 18.000".*

---

La disposizione sanziona penalmente con pena congiunta (arresto e ammenda) chiunque immette sul mercato benzina con tenore di piombo superiore al limite massimo consentito dalle norme del D.p.r. 485/92 medesimo

Si tratta di disposizione pressoché inapplicata la cui depenalizzazione è del tutto ininfluenza.

---

### **Inquinamento atmosferico**

*Modifiche alla legge 615/66 in tema di inquinamento atmosferico.*

*La legge 615/66 è così modificata:*

*nel comma 4 dell'articolo 9 le parole "è punito con l'ammenda da lire 300.000 a lire 3.000.000" sono sostituite dalle seguenti: "è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 300 a € 1.500";*

*nel comma 4 dell'articolo 10 le parole "è punito con l'ammenda da lire 30.000 a lire 150.000" sono sostituite dalle seguenti: "è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria di € 300";*

*nel comma 5 dell'articolo 10 le parole "è punito con l'ammenda da lire 150.000 a lire 450.000" sono sostituite dalle seguenti: "è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria di € 450";*

*nel comma 1 dell'articolo 14 le parole "è punito con l'ammenda da lire 90.000 a lire 900.000" sono sostituite dalle seguenti: "è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 300 a € 600";*

*nel comma 3 dell'articolo 15 le parole "è punito con l'ammenda da lire 15.000 a lire 150.000" sono sostituite dalle seguenti: "è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria di € 150";*

*nel comma 4 dell'articolo 15 le parole "in caso di recidiva nel reato" sono sostituite dalle seguenti: "in caso di reiterazione nella violazione";*

*nell'articolo 18 le parole "è punito con l'ammenda da lire 30.000 a lire 90.000" sono sostituite dalle seguenti: "è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria di € 100";*

*nel comma 4 dell'articolo 20 le parole "sono puniti con l'ammenda da lire 300.000 a lire 3.000.000" sono sostituite dalle seguenti: "sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 300 a € 1.500";*

*nel comma 5 dell'articolo 20 le parole "indipendentemente dal provvedimento penale" sono sostituite dalle seguenti: "indipendentemente dall'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria";*

*nel comma 8 dell'articolo 20 le parole "e indipendentemente dal provvedimento penale" sono sostituite dalle seguenti: "e indipendentemente dall'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria".*

---

Si prevede, in questo caso, la depenalizzazione di alcune disposizioni contenute nella L.13 luglio 1966, n. 615 “Provvedimenti contro l’inquinamento atmosferico” che rappresenta la prima, in ordine di tempo, tra le disposizioni speciali in materia di ambiente, talmente inadeguata agli scopi che il legislatore si prefiggeva da essere stata accolta con vivaci critiche.

A tale proposito vengono ricordate<sup>27</sup> le osservazioni di M. S. GIANNINI che accolse la legge definendola un pasticcio che implicava per i piccoli operatori una serie di incombenze e fastidi lasciando indisturbati i grandi inquinatori. Definizione che, viene da aggiungere, a distanza di oltre trent’anni può definirsi profetica vista la cura con la quale il legislatore sembra aver sempre perseguito questo fine in tutta la materia ambientale dando vita a quello che AMENDOLA ha in più occasioni efficacemente definito un vero e proprio partito trasversale.

Allo stesso modo vengono ricordate<sup>28</sup> le vicissitudini che hanno accompagnato questa legge e, in modo particolare, i ritardi nella sua concreta attuazione e la singolare, fortuita integrale abrogazione ad opera del codice della strada, poi rientrata.

La normativa in esame è stata in gran parte sostituita, con specifico riferimento agli impianti industriali, dal D.p.r. 203\88 mentre continua ad avere efficacia per quanto concerne gli impianti termici.

L’intervento di depenalizzazione riguarda, in particolare, le norme in materia di installazione, uso di combustibili, conduzione di impianti termici, oltre i commi 4, 5 e 8 dell’articolo 20 contenuto nel capo quinto relativo alle industrie.

Si tratta di disposizioni di rarissima applicazione come dimostra un semplice esame delle decisioni della Corte di Cassazione in materia. Se ne contano infatti, dalla data di entrata in vigore della legge ad oggi, complessivamente 48, l’ultima delle quali risalente al 1998 ed avente ad oggetto la intervenuta abrogazione, ad opera del codice della strada (art. 231) dell’art. 22 della legge in esame che sanzionava penalmente la circolazione con veicoli a motore Diesel i cui fumi presentassero opacità superiore ai valori stabiliti dal regolamento, poi emanato con D.P.R. 22 febbraio 1971 n. 323.

Gran parte delle decisioni, inoltre, sono dedicate alla individuazione dei rapporti intercorrenti tra la legge 615\66 e l’articolo 674 C.P., da sempre utilizzato non solo per sopperire ai vuoti lasciati dalla legge predetta, ma anche perché prevedeva un regime sanzionatorio sicuramente più efficace.

L’attenzione della giurisprudenza, risvegliata dall’entrata in vigore del codice della strada, era peraltro rimasta sopita fin dal 1988, anno in cui si era occupata, in unica decisione, dell’articolo 20 della legge 615\66.

Anche in questo caso, dunque, la depenalizzazione delle disposizioni non inciderà in modo rilevante.

Concludendo questa sommaria disamina della parte delle disposizioni elaborate dalla Commissione Nordio per la depenalizzazione di violazioni aventi attinenza con il diritto ambientale, resta da osservare che se l’intervento di trasformazione di sanzioni penali in amministrative viene effettuato con lo scopo di limitare il carico penale degli uffici giudiziari esso avrà, quasi certamente, una limitatissima efficacia.

---

<sup>27</sup> Lo fa P. DELL’ANNO nel suo “Manuale di diritto Ambientale”, Padova 2000 a pag. 380

<sup>28</sup> DELL’ANNO op. cit.

Per contro, se la depenalizzazione non intacca in modo rilevante la funzionalità di disposizioni la cui utilizzazione è pressoché nulla, cosicché le voci di protesta subito levatesi andrebbero forse in parte ridimensionate guardando invece con estrema attenzione alle disposizioni di maggiore rilievo (segnatamente quelle in materia di caccia e specie protette, radiazioni ionizzanti, sostanze pericolose, inquinamento acustico ed inosservanza di provvedimenti dell'autorità) riconoscendo, realisticamente, che il ricorso alle violazioni amministrative, nella realtà attuale, si concreta non in una semplice depenalizzazione ma nell'assicurazione della impunità anche per condotte le cui conseguenze meriterebbero maggiore attenzione.

**Luca RAMACCI**