

# La repressione delle violazioni penali in materia ambientale: limiti attuali e prospettive future

✓ Luca Ramacci

## Ecomafia e violazioni ambientali

Della lotta alla cosiddetta ecomafia si è molto parlato e si continua a parlare in pubblici dibattiti e convegni anche se, nella pratica, non sembra vi siano certezze sulla metodologia di indagine e sulla esatta portata del termine. Il termine «ecomafia», come è noto, è il frutto di una intuizione dell'associazione ambientalista Legambiente divenuto di uso comune ed ormai menzionato anche nei vocabolari (1).

La definizione che viene proposta risente, tuttavia, dell'origine giornalistica ed appare quasi sempre riferita soltanto ad alcuni settori della tutela ambientale (2) richiamando l'insieme di attività gestite illegalmente dalla criminalità organizzata, in rapporto al contesto ambientale, con particolare riferimento allo smaltimento dei rifiuti.

Il richiamo, dunque, sembra orientato in modo particolare al reato già previsto dall'articolo 53bis del «decreto Ronchi» ed ora disciplinato dall'articolo 260 del D.Lgs. n.152\2006 (3).

Si tratta, infatti, della più grave delle violazioni ambientali e la prima tra le rare ipotesi di delitto prese in considerazione dal legislatore.

La particolarità della fattispecie e gli strumenti investigativi che l'entità della pena consentono di adottare, hanno frequentemente posto in luce fenomeni criminali sicuramente riconducibili alla nozione di «ecomafia».

Tali condotte, tuttavia, non rappresentano l'unica manifestazione del complesso fenomeno della illegalità ambientale che non è certo monopolio della criminalità organizzata, né è concentrata esclusivamente sulla materia dei rifiuti.

Infatti, se da una parte è evidente che il vorticoso giro d'affari che interessa il settore e le opportunità che offre la illecita gestione dei rifiuti sono come ogni altra attività illegale, senz'altro oggetto di interesse per la criminalità organizzata, gli illeciti ambientali risultano diffusi a più livelli anche se non sempre si concretano in ipotesi di reato particolarmente gravi.

Alla minor gravità si contrappone, tuttavia, una capillare diffusione che altro non è se non la conseguenza di una legislazione inadeguata e della mancanza di strumenti

efficaci di controllo la cui esistenza, da sola, già potrebbe costituire un ottimo deterrente.

E se lo Stato non riesce a strutturare adeguatamente un sistema di contenimento degli illeciti ambientali «comuni», è evidente che ben poco potrà ottenere nella repressione di attività illecite organizzate e gestite da associazioni criminali.

## L'inadeguatezza normativa

La prima causa di questa situazione è rappresentata, certamente, dal complesso di norme che disciplinano il settore.

Si tratta di questioni note ma mai seriamente affrontate dal legislatore nazionale.

Nel corso degli ultimi trenta anni si è passati dalla mancanza totale di disposizioni penali in materia di ambiente a quello che, giustamente, è stato definito un «inquinamento da leggi» (4), caratterizzato da una evidente mancanza di coordinamento determinata, in molti casi, dal fatto che le singole disposizioni vengono emanate non in funzione di una adeguata protezione dell'ambiente ma per sopperire a situazioni particolari scaturite dall'intervento della magistratura o da esigenze di singoli settori

### Note:

✓ Sintesi dell'intervento tenuto nel corso della tavola Rotonda. «Ecomafie e effettività della tutela ambientale», presso l'Università degli Studi di Siena, il 25 maggio 2007.

(1) Il primo vocabolario a menzionare il termine è stato lo «Zingarelli» Vocabolario della lingua italiana di Nicola Zingarelli, Bologna, 1999.

(2) T. De Mauro, «Ecomafia: nel linguaggio giornalistico, organizzazione criminale che opera nel settore dello smaltimento rifiuti, spec. tossici o radioattivi» - Vocabolario della lingua italiana di Nicola Zingarelli, Bologna 1999.

(3) Per uno sguardo d'insieme mi permetto di rinviare a L. Ramacci:  
- *Diritto penale dell'ambiente*, Padova 2007, pag. 355 e segg.;  
- *L'articolo 53bis del D.Lgs. n. 22\1997*, in *Rivistambiente*, 2003, n. 10 e in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it);  
- *Delitto di 'attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: nuovi chiarimenti dalla Corte di cassazione*, in *Rivista Penale*, 2006, n. 2 e in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

(4) L'efficace espressione è di G. Amendola.

produttivi o, nella migliore delle ipotesi, per la necessità dello Stato di adeguarsi (ma spesso in modo molto ... personale) alla normativa comunitaria.

Non sembra quindi azzardato sostenere che l'atteggiamento del nostro legislatore è stato improntato prevalentemente alla difesa degli interessi della produzione e quasi mai alle esigenze di tutela dell'ambiente.

Gli esempi sono infiniti e la sola lettura dei materiali esclusi dal campo di applicazione della disciplina sui rifiuti dall'articolo 185 del D.Lgs. n. 152/2006 (e, prima ancora, dall'articolo 8 del «Decreto Ronchi») portano alla memoria precise vicende giudiziarie risolte grazie al provvidenziale intervento del legislatore: dal Petrolchimico di Gela fino alla nuova categoria dei «rifiuti militari», curiosamente coincidenti con quelli oggetto di una nota sentenza della Cassazione (5).

### Responsabilità amministrativa degli enti

Cosa dire, poi, delle ragioni che hanno indotto il governo ad utilizzare solo parzialmente la delega conferita con la legge 29 settembre 2000, n. 300 che, recependo la normativa comunitaria, consentiva di disciplinare la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica?

Il D.Lgs. 8 giugno 2001, n. 231 non ha previsto la responsabilità amministrativa degli enti predetti per i reati in materia di tutela dell'ambiente e del territorio e, cosa ancor più grave, di quelli di cui agli artt. 589 e 590 cod. pen. commessi in violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro ovvero di tutela dell'igiene e della salute sul lavoro (6).

### Testo Unico Ambientale

Quando poi si è dichiarato di voler procedere al riordino dell'intera materia, il risultato ottenuto è quello della «Legge delega ambientale» n. 308/2004 e del cosiddetto «Testo Unico Ambientale», D.Lgs. n. 152/2006 che, forse, è riuscito per una volta a mettere tutti d'accordo, ma soltanto per le critiche unanimi ricevute e sta impegnando la Corte di cassazione nella ricerca di indirizzi interpretativi che ne consentano una applicazione coerente con la disciplina comunitaria.

Si tratta di disposizioni che, come è noto, hanno visto la luce in modo singolare, con l'apporto dei «24 saggi» ministeriali previsti dalla legge delega e risultano, spesso, di difficile comprensione (7) ed hanno già determinato, in un anno di vita, il ricorso per due volte alla Corte Costituzionale (8).

Si continua, infine, con l'ipocrita ricorso alle sanzioni amministrative anche per violazioni di una certa gravità pur sapendo che, all'inefficacia del sistema sanzionatorio penale non può sopperire l'applicazione di sanzioni pecuniarie che non hanno alcun effetto deterrente quando la

somma da versare è di gran lunga inferiore ai ricavi conseguiti con l'attività illecita e che, quando raggiungono cifre elevate, difficilmente vengono pagate.

Anche il futuro non offre molte speranze.

La riforma del decreto legislativo n.152/2006 procede con difficoltà ed i testi finora licenziati dal Governo risolvono, solo in parte, i problemi generati dalla nuova disciplina rischiando di creare, a causa dei ripetuti ritocchi, nuove incertezze su argomenti già oggetto di condivisibili scelte interpretative da parte della giurisprudenza (9).

### Codice penale

L'annunciata introduzione dei «delitti contro l'ambiente» nel codice penale tarda a venire anche se se ne comincia a parlare in modo più concreto (10).

Le nuove disposizioni offrirebbero nuovi e più adeguati

### Note:

(5) Cass. sez. III 14 novembre 2003, n. 10662. Minist. Difesa su una vicenda riguardante l'arsenale di La Spezia.

(6) All'omissione si è ora rimediato, limitatamente ai citati delitti commessi in violazione delle norme antinfortunistiche, attraverso l'articolo 9 della legge 3 agosto 2007, n. 123 recante «Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia» (pubblicata nella G.U. 10 Agosto 2007, n. 185 che così recita:

«Dopo l'articolo 25-sexies del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, è inserito il seguente: «Art. 25-septies. - (Omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro) - 1. In relazione ai delitti di cui agli articoli 589 e 590, terzo comma, del codice penale, commessi con violazione delle norme antinfortunistiche e sulla tutela dell'igiene e della salute sul lavoro, si applica una sanzione pecuniaria in misura non inferiore a mille quote. 2. Nel caso di condanna per uno dei delitti di cui al comma 1, si applicano le sanzioni interdittive di cui all'articolo 9, comma 2, per una durata non inferiore a tre mesi e non superiore ad un anno».

(7) Valga per tutti l'esempio dell'articolo 199 comma terzo, lettera f), laddove fa riferimento al «... versamento nel terreno di discariche di rifiuti civili ed industriali» che ha indotto A.L. Vergine ad affermare, giustamente, che «... il legislatore non conosce neppure l'oggetto della disciplina che pretende dettare facendo riferimento alla sconosciuta categoria dei "rifiuti civili" dimostrando poi di non conoscere neppure la sintassi e la grammatica ...». In questa *Rivista*, 2006, 5, pag. 476.

(8) Riguardo:

- Commissione Tributaria Regionale Toscana, sez. I, ord. 9 maggio 2006, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it);
- Tribunale di Venezia, sez. Dolo, ord. 20 settembre 2006.

(9) Si veda, ad esempio, il testo diffuso in [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it), in « Il secondo decreto legislativo correttivo del Testo Unico Ambientale: lavori in corso ».

(10) Si veda:

- V. Fimiani, *Delitti ambientali: qualcosa si muove*, in *Rifiuti. Bollettino di informazione normativa*, Luglio 2007, pag. 2 e segg.;
- L. Ramacci, *Introduzione nel codice penale dei delitti contro l'ambiente. Ricordi e una proposta. ...*, in *Rapporto Ecomafia 2007*, reperibile in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).
- A.L. Vergine, *Sui «nuovi» delitti ambientali e sui «vecchi» problemi delle incriminazioni ambientali (parte I e II)*, in questa *Rivista*, 2007, n. 8, pag. 677 e segg., e n. 9, pag. 777 e segg.

strumenti di contrasto della criminalità organizzata e per la repressione dei fenomeni più significativi, anche se non si può fare a meno di sospettare, leggendo alcune disposizioni, che la rinnovata attenzione per il diritto penale dell'ambiente da parte del legislatore possa poi aprire la strada ad una massiccia depenalizzazione dei reati contravvenzionali che costituiscono, al contrario, un necessario complemento garantendo una tutela anticipata del bene giuridico protetto (11).

Oltre al confuso e mobilissimo panorama normativo, ulteriori ostacoli al contenimento dei fenomeni di criminalità ambientale sono rappresentati dalla mancanza di controllo del territorio e dallo scarso coordinamento delle forze di polizia nonché dalla minima considerazione che le violazioni ambientali hanno in ambito giudiziario.

### Le difficoltà investigative

La principale difficoltà nell'espletamento di adeguate verifiche (che si aggiunge al complesso sistema normativo) è dato dalla particolarità delle indagini in materia ambientale che richiedono, come è noto, non soltanto una completa conoscenza delle metodiche investigative e della procedura penale, ma anche competenze tecniche richieste dalla natura dei controlli da effettuare.

L'insieme di queste conoscenze è difficilmente rinvenibile in un unico soggetto, con evidenti difficoltà nella pratica attuazione delle verifiche.

Tutto ciò nonostante la presenza di numerosi reparti ad elevata specializzazione costituiti tra le forze di polizia «tradizionali» (Carabinieri, Corpo forestale, Guardia di Finanza) e il contributo importantissimo, per conoscenza del territorio ed apporto di personale, delle polizie locali (quando sono messe in grado di operare adeguatamente).

A tali reparti si affiancano, con funzioni anche di polizia giudiziaria, altri soggetti dotati di specifiche competenze tecniche, come accade per le ARPA, fino ai volontari delle associazioni che pure rivendicano, a vario titolo, compiti di controllo.

Nonostante il numero elevato di preposti all'attività di accertamento delle violazioni ambientali, i risultati ottenuti trovano un limite, come si è accennato, nella altissima specializzazione richiesta che porta i controllori, in alcuni casi, a concentrare l'attenzione su specifici settori di interesse tralasciandone altri.

Un utile riscontro è dato dal numero delle pronunce del giudice penale sulle singole materie e sulla tipologia dei reati, dove scarseggiano, ad esempio, gli interventi in materia di inquinamento atmosferico, prevalentemente limitato alle sole violazioni formali, essendo noti i costi e l'impegno richiesto per le verifiche dei singoli impianti e quelle riguardanti i fenomeni di inquinamento di origine fisica, mentre l'attenzione appare maggiormente concentrata sulle materie delle acque e dei rifiuti e la differenza è

tale da non potersi giustificare esclusivamente sulla diffusione dei reati nel contesto territoriale.

Altrettanto singolare appare la tendenza a separare nettamente le violazioni riguardanti l'inquinamento che potrebbe definirsi «industriale» da altre forme non meno gravi di aggressione del territorio, quali le violazioni urbanistiche, paesaggistiche e relative alle aree protette che, nella quotidiana esperienza, sono anche esse spesso riconducibili alla criminalità organizzata e, come riscontrabile nella cronaca recente, vedono coinvolti con maggiore frequenza «soggetti istituzionali».

A tutto ciò va anche aggiunta la limitazione territoriale imposta dalla legge, come nel caso delle polizie locali, anche se non mancano encomiabili tentativi di sopperire alla parcellizzazione delle competenze attraverso un più ampio coordinamento delle forze di polizia (come avvenuto, ad esempio, con gli osservatori regionali) rimessi tuttavia all'iniziativa individuale.

Non minore rilievo assumono infine, è il caso di ricordarlo, alcuni aspetti «collaterali», quali la scarsa collaborazione spesso offerta da alcuni settori della pubblica amministrazione e le ulteriori difficoltà conseguenti al vortice di interessi economici che determinati accertamenti inevitabilmente coinvolgono.

Se, dunque, queste sono le condizioni operative offerte ai controllori dell'ambiente, i risultati ottenuti non solo nell'attività ordinaria ma anche rispetto a fenomeni di criminalità organizzata, superano ogni aspettativa e dimostrano un impegno ed una attenzione notevoli che, spesso, sopperiscono alle quotidiane difficoltà.

Ad un tale impegno non sempre corrisponde, in ambito giudiziario, un concreto interesse per una materia che richiede un costante aggiornamento ed un dispendio di energie talvolta vanificato dalla inevitabile prescrizione dei reati, quasi sempre di natura contravvenzionale e valutati, spesso, solo sulla base dell'entità delle sanzioni e, per tali ragioni, considerati reati «minori».

Anche negli uffici di Procura si assiste, talvolta, ad una ingiustificata separazione tra la materia urbanistica (e la tutela del paesaggio) e l'inquinamento finalizzata non tanto ad una maggiore specializzazione quanto ad una più rapida definizione dei singoli procedimenti anche mediante il ricorso al decreto penale di condanna.

La creazione di gruppi di lavoro specializzati nelle Procure non trova, quasi mai, una corrispondenza nel giudizio di merito dove le questioni ambientali non sono trattate da sezioni specializzate nonostante rimanga elevato il numero di decisioni motivate in modo completo ed artico-

### Nota:

(11) Le soluzioni intermedie, peraltro, non mancherebbero come mi è capitato di osservare in L. Ramacci, *Sanzione penale o depenalizzazione nessuna alternativa?*, in *Rivistambiente*, 2003, 12.

lato che trovano successiva conferma da parte dell'unico giudice specializzato, la Corte di cassazione (12).

Le situazioni sopra prospettate determinano, ovviamente, conseguenze negative non soltanto nella lotta alla criminalità organizzata ambientale, perché è anche fonte di una diffusa incertezza nella quotidiana applicazione delle singole disposizioni.

In altre parole, norme ambigue per sciattezza del legislatore o quale conseguenza della scelta deliberata di favorire un determinato settore produttivo recano, in definitiva, nocimento all'intero mondo dell'impresa, che rimane così esposto alle personali letture delle leggi da parte di chi è chiamato ad applicarle ed alle inevitabili oscillazioni della giurisprudenza che spesso necessita di tempi lunghi per individuare un univoco percorso interpretativo.

Il sistema sanzionatorio delle violazioni ambientali è, in conclusione, totalmente carente ed inefficace.

L'inadeguatezza delle sanzioni amministrative, di nessun effetto, impedisce una scelta calibrata delle conseguenze penali delle singole condotte appiattendole, su un unico piano, le violazioni di minor rilievo e le forme più gravi di aggressione all'ambiente.

Anche gli strumenti investigativi a disposizione sono limitati dalla natura prevalentemente contravvenzionale dei reati.

È auspicabile che tale situazione sia compresa dal legislatore in modo da porre finalmente mano (non solo a parole) ad una seria rivisitazione del diritto penale ambientale.

### Conclusioni

Una svolta determinante sarebbe rappresentata dalla introduzione dei delitti contro l'ambiente nel codice penale accompagnata, come previsto in alcuni progetti di legge presentati, da un ampliamento dell'ambito di operatività delle disposizioni in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche.

Meritano inoltre di essere individuate forme di estinzione dei reati contravvenzionali formali o comunque meno gravi che, evitando la depenalizzazione, consentirebbero una rapida definizione del procedimento penale senza gravi conseguenze per il contravventore.

Tra i disegni di legge presentati viene individuato il ricorso ad una procedura di estinzione dei reati e delle violazioni amministrative simile a quella disciplinata dal D.Lgs. 19 dicembre 1994, n. 758, in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Tale soluzione appare ampiamente condivisibile e consentirebbe, nella pratica, di ottenere un rapido adeguamento degli impianti alle disposizioni vigenti limitando anche il ricorso al sequestro penale (13).

In definitiva, in mancanza di questa o di altre soluzioni adeguate ed in assenza di un corretto bilanciamento tra

le esigenze della produzione (che necessita di disposizioni chiare e procedure snelle) e quelle di tutela dell'ambiente (che non può essere affidata a strumenti sanzionatori inadeguati) le conseguenze non potranno che essere negative.

### Note:

(12) Si veda, ad esempio, per la completezza della motivazione, l'ordinanza 20 settembre 2006 (cit.) con la quale il Giudice Monocratico del Tribunale di Venezia, sez. di Dolo ha rimesso all'esame della Corte Costituzionale il contenuto dell'art. 183, lett. n), D.Lgs. n. 152/2006, nella parte in cui specificamente sottrae le ceneri di pirite alla disciplina dei rifiuti (reperibile in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)).

(13) La soluzione prospettata non è nuova, infatti era già stata prevista una delega in tal senso al Governo dalla legge 18 ottobre 2001, n. 383 «Primi interventi per il rilancio dell'economia».

Riconoscevo l'efficacia della scelta operata auspicandone una più ampia applicazione in, *Sanzione penale o depenalizzazione nessuna alternativa*, cit. Tale ipotesi di estinzione delle violazioni ambientali minori è condivisa anche da Fimianl, op. cit. pag. 13.