

**Un disastro ecologico che conferma la pratica inutilità storica della normativa sull'inquinamento idrico e l'inesistenza di un delitto specifico di danno ambientale**

**FIUME LAMBRO: UN CASO DA MANUALE DI APPLICAZIONE DEI "REATI SATELLITI" DI DISASTRO AMBIENTALE INNOMINATO E DANNEGGIAMENTO AGGRAVATO DI ACQUE PUBBLICHE DEL CODICE PENALE. IN MANCA DI ALTRO...**

*A cura del Dott. Maurizio Santoloci*  
Magistrato

**DOCUMENTI**

**2010**

**INformazione**

Fiume Lambro. Tra i giganteschi problemi causati dal drammatico riversamento inquinante sull'ecosistema acquatico e dalle nefaste conseguenze sull'ambiente, gli animali selvatici, l'economia locale ed il turismo, emerge in questi giorni un parallelo problema storico di lettura ed interpretazione delle norme giuridiche vigenti che si possono applicare in questi casi. Vogliamo offrire con le presenti righe un contributo di riflessione su questo specifico aspetto.

**Resta infatti da chiedersi se allo stato attuale delle cose il sistema giuridico del nostro Paese offre strumenti normativi idonei per affrontare seriamente situazioni come questa.**

A nostro avviso questo è un caso da manuale che – da un lato - conferma la **pratica inutilità storica della nostra normativa specifica in materia di inquinamento idrico (oggi parte terza del D.Lgs n. 152/06) e l'inesistenza di un delitto specifico di danno ambientale**, e nel contempo conferma la necessità – in mancanza di altre norme efficaci mai varate nel nostro sistema giuridico - di richiamare i principi dei **“reati satelliti”** di disastro ambientale innominato e danneggiamento aggravato di acque pubbliche (entrambi previsti dal Codice Penale).

Va premesso che la parte terza del D.Lgs 152/06 è la norma speciale e specifica in materia di inquinamento idrico. Ma tale norma rispetto a casi di eventi devastanti come questo non serve a nulla. Infatti, per quanto riguarda il contrasto ai grandi inquinamenti, questo tipo di legislazione non è mai servita a nulla da sempre. E proprio per questo motivo da decenni gli inquinatori più devastanti non sono frenati da alcun deterrente. Infatti fin dal tempo della prima “legge-Merli” n. 319/76, e poi con il D.Lgs n. 152/99, ed infine con la parte terza dell'attuale T.U ambientale, tutta la normativa sull'inquinamento idrico ha sempre puntualmente, reiteramente e sistematicamente presentato e trasmesso alla versione successiva (varata ogni volta da governi di diverse ed opposti orientamenti politici) un vizio genetico di fondo: si tratta storicamente e da sempre di leggi di forma e non di sostanza. Leggi che non contrastano l'inquinamento idrico, ma lo regolano: il che è cosa ben diversa. Sono state sempre infatti norme puramente formali e con scarsi principi sanzionatori.

Oggi la parte terza del testo unico ambientale risente direttamente di questo **antico vizio genetico**: infatti dopo aver espresso e delineato una serie di (apparentemente) importanti principi finalizzati agli obiettivi di tutela giuridica delle acque, poi in sede sanzionatoria si rivela un gigante dai piccolissimi piedini d'argilla, giacchè **tutto il sistema sanzionatorio è meramente formale e non prevede alcun principio sostanziale**, e nel contempo è impostato su sanzioni sostanzialmente depenalizzate o - al massimo - micro penalizzate (modeste contravvenzioni) con effetto deterrente repressivo praticamente irrilevante.

Ma, il dato più significativo da sottolineare è il fatto che in tutta questa disciplina giuridica praticamente **non esiste - da sempre e cioè dal 1976 - un reato sostanziale di inquinamento idrico!**<sup>1</sup>

Infatti, una attenta lettura degli articoli che riguardano le sanzioni (anche penali) di questa parte terza del T.U., evidenzia come non è previsto nessun reato diretto e specifico di danno ambientale per chi inquina un corso d'acqua pubblico. Manca - infatti - una sanzione penale di tipo sostanziale che vada da affrontare il deterioramento delle acque, e dunque possiamo affermare (purtroppo senza il timore di essere a tutt'oggi smentiti) che nella norma in questione, al di là dei bei propositi politici ed amministrativi enunciati in corso di tutto il testo nella parte terza, poi alla fine manca la sanzione principale e cioè una previsione specifica di punibilità per chi inquina sostanzialmente le acque o i terreni. **Non si punisce infatti chi inquina, ma chi non rispetta le regole per inquinare basate sul rispetto dei livelli tabellari**. Tanto è vero che il prelievo per verificare l'illecito (non di inquinamento sostanziale ma di mera violazione dei limiti tabellari formali) non può essere eseguito nelle acque ("corpo ricettore" ...) ma nel pozzetto di ispezione che si trova sulla linea dello scarico prima che lo stesso raggiunga il corpo ricettore medesimo. E poi le tabelle possono essere modificate per legge secondo i momenti politici, e dunque quello che è "inquinante" oggi potrebbe non esserlo più domani o viceversa. Per la norma quello che poi accade sulle acque è indifferente, anche se le tabelle sono superate. Il danno reale e concreto sulle acque paradossalmente non è il dato primario di tali illeciti.

---

<sup>1</sup> Dal volume **"Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale"** di Maurizio Santoloci (*Diritto all'ambiente-Edizioni: <http://www.dirittoambientedizioni.net/>*): "(...) L'obiettivo politico principale del testo è quello di prevenire e ridurre l'inquinamento delle acque ed attuare il risanamento dei corpi idrici inquinati; viene quindi stabilito che, ai fini della tutela delle acque superficiali dall'inquinamento idrico provocato dalle sostanze pericolose, i corpi idrici significativi debbano risultare conformi a prefissati standard di qualità. Si tratta, di una impostazione di principio basata per lo più su aspetti amministrativi, tecnici e politici ma in realtà poi priva di ogni concreto effetto applicativo coattivo, giacché in sede di sistema sanzionatorio la parte terza del testo unico in esame è carente di ogni aspetto pratico deterrente. Prevede, infatti, un meccanismo di sanzioni in gran parte depenalizzate, ed anche per quelle penali si tratta solo di illeciti formali e non già anche sostanziali, peraltro di difficile individuazione ed applicazione. Di conseguenza, si può affermare che fino ad oggi gli strumenti giuridici per garantire il raggiungimento dell'obiettivo politico del testo (prevenire e ridurre l'inquinamento) sono di fatto inesistenti o talmente blandi da essere insufficienti e non all'altezza della situazione da affrontare. In tal senso, basta rilevare (come avremo modo di approfondire più avanti) che in tutto il contesto di tale norma non esiste un reato sostanziale di inquinamento idrico (e quindi di danno ambientale diretto sul corso d'acqua) ma, al massimo, un reato di superamento tabellare meramente formale e di difficile prova ed applicazione."

Non esiste – dunque – un vero reato di inquinamento nel D.Lgs n. 152/06.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Dal volume **“Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale”** di Maurizio Santoloci sopra citato: “(...) Si veda, al riguardo, che il reato più importante considerato come di “inquinamento idrico” nella terminologia comune in realtà è soltanto un illecito di pura forma che non punisce chi inquina, ma chi non rispetta le regole per inquinare stabilite nella stessa norma; infatti si tratta di un reato (ma in alcuni casi anche di un blando illecito amministrativo) che viene applicato non a chi ha danneggiato un corso d’acqua pubblico inquinandolo, ma a chi ha riversato le proprie acque di scarico su un corpo ricettore (così la legge definisce le nostre preziose acque pubbliche...) non rispettando i livelli tabellari per “inquinare legalmente” stabiliti dalla norma stessa. La quale norma, non proibisce l’inquinamento idrico ma lo regola, stabilendo in modo politico-amministrativo dei parametri di massima accettabilità dei singoli elementi inquinanti; la sanzione scatta - dunque - non quando si inquina nel senso di comune percezione sociale, ma soltanto quando si “inquina” senza rispettare le regole per inquinare, atteso che la norma non proibisce l’inquinamento ma lo regola, stabilendo dei parametri (naturalmente politici e modificabili dal legislatore secondo criteri di volta in volta variabili) entro i quali l’inquinamento (anche quello di forte impatto ambientale) è ritenuto legale dal sistema giuridico, mentre soltanto se vengono superati quei limiti - stabiliti appunto nelle tabelle allegate alla parte terza - allora scattano gli illeciti. Ma la prova di tali reati (o spesso illeciti amministrativi) non va individuata e trovata sul corso d’acqua inquinato, bensì nel pozzetto di ispezione situato sullo scarico aziendale prima che questo riversi le acque reflue sul corpo ricettore. Il che è altamente significativo della natura, portata e finalità di questo tipo di sanzioni che sono collegate esclusivamente alle regole formali di disciplina dello scarico e totalmente estranee agli eventuali danni ambientali che quelle acque di scarico hanno magari provocato sul corso d’acqua (non a caso definito dalla norma “corpo ricettore”).

La sanzione non punisce l’inquinamento ma un comportamento...

Dunque, ad esempio, se uno scarico di un insediamento zootecnico riversa i propri liquami sulle acque di una preziosa zona umida d’interesse internazionale protetta dalla convenzione di Ramsar, provocando uno stato di alterazione delle acque medesime con l’ammoniaca contenuta nei reflui, al momento del controllo, se si agisce esclusivamente entro il contesto della parte terza del decreto 152/06, sarà totalmente inutile andare a fare i prelievi sulle acque in questione, perché tali reperti sono assolutamente ininfluenti ai fini degli illeciti previsti in tale norma; sarà invece necessario andare ad effettuare i campionamenti nel pozzetto d’ispezione situato lungo la linea dello scarico prima che i liquami vengano riversati nella zona umida; se all’esito delle analisi successive l’ammoniaca contenuta in quelle acque di scarico risulterà contenuta entro i parametri specifici previsti per tale elemento dalla tabella allegata alla parte terza del T.U. ambientale, lo scarico risulterà perfettamente regolare ed alla norma in questione non interessa nulla degli effetti di quella ammoniaca sugli equilibri ambientali della zona umida, perché tale sostanza sarà formalmente e asetticamente “in tabella”. Scatterà una sanzione soltanto se il parametro ammoniaca verrà invece superato e tale dato sarà evidenziato in sede di laboratorio. Ma l’illecito, comunemente ritenuto come di “inquinamento idrico” in realtà - come appare evidente - è una mera sanzione formale per non aver rispettato una regola per “inquinare legalmente”. E non certo una sanzione per il danno sostanziale sulle acque il cui dati resteranno totalmente estranei al relativo procedimento. Dunque, oggi nell’ottica antiquata della norma in esame non inquina chi inquina realmente, ma inquina chi non rispetta le regole stabilite al momento dalla legge per inquinare. È logico poi che le tabelle possono essere modificate secondo il momento politico, e dunque nel caso di esempio da manuale sopra riportato potrebbe accadere che il parametro ammoniaca nella tabella specifica potrebbe essere modificato dal legislatore è pertanto diventare più permissivo o più restrittivo secondo la decisione politica del momento; di conseguenza quello che è “inquinante” oggi potrebbe non esserlo domani o - viceversa - si potrebbe verificare l’ipotesi inversa. E del resto la Corte di Cassazione fin dalla normativa pregressa (che riportava lo stesso vizio di origine) ha individuato con esattezza questo problema: “Il reato di cui all’art.

© **Copyright riservato [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com) - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*

A questo punto, e con queste premesse, è già difficile (spesso impossibile) affrontare a livello preventivo e repressivo i casi di inquinamento idrico “ordinari”; e certamente è pura utopia pensare di poter contrastare con questo tipo di normativa i disastri ambientali come quelli del Lambro (ivi inclusi i sistemi sanzionatori per i responsabili) attesa la natura, entità, procedura e contenuto delle sanzioni previste dalla parte terza del T.U. ambientale. Che sono risibili rispetto alla gravità di tali eventi, e comunque non prevedono un reato specifico di danno ambientale (che sarebbe il delitto tipico per tali eventi).

Inoltre, per i casi di inquinamento idrico “ordinari” aggrava e peggiora la già triste situazione normativa la trentennale tendenza alla depenalizzazione che ha – da sempre – caratterizzato un po’ tutte le normative in materia di inquinamento idrico. Da ultimo, ulteriore conferma di questa tendenza è stata la recente modifica al primo periodo del comma 5 dell’art. 137 del D.Lgs. n. 152/2006 che prevede sanzioni penali in caso di violazione delle norme che regolano lo scarico delle acque reflue industriali. Tale modifica (a livello formale) intende chiarire, nell’intenzione dell’attuale legislatore, l’ambito di applicazione della sanzione penale nel senso di circoscriverla esplicitamente alle ipotesi di violazione più gravi. Pertanto, affinché ricorra la sanzione penale, si deve verificare il superamento tabellare dei valori limite, come stabiliti nelle tabelle 3 e 4 dell’allegato 5 alla parte terza del D.Lgs 152/06, per le 18 sostanze più pericolose fissate nella tabella 5, dello stesso allegato 5. Al contrario, il superamento dei limiti fissati nelle tabelle 3 e 4 per gli altri elementi comporta l’applicazione delle sole sanzioni amministrative previste dall’articolo 133 del D.Lgs. n. 152/06. Il testo è stato modificato, sempre seguendo la logica del legislatore, formalmente per rendere più esplicita la norma.

La modifica è stata ritenuta necessaria a seguito di alcune sentenze della Corte di Cassazione che avevano interpretato l’attuale comma 5 dell’art. 137 D.lgs. 152/06 in modo più rigoroso, riconducendo alla sanzione penale lo scarico di acque reflue industriali in acque superficiali o fognature che supera i valori limite fissati nella tabella 3, nonché lo scarico di acque reflue industriali sul suolo quando supera i valori limite fissati nella tabella 4, anche se il superamento non riguarda le diciotto sostanze più pericolose indicate nella tabella 5.

---

51 del D.L.vo 17 maggio 1999, n. 152, costituisce reato di pericolo, che prescinde dalla prova concreta di un danno. L’inquinamento è considerato presunto dal legislatore allorché siano stati superati determinati valori limite di emissione: al di sotto dei limiti l’inquinamento è ritenuto accettabile dal sistema legale, mentre quando sia superata la soglia di accettabilità viene commesso il reato.” (Cassazione penale - sez. III sentenza del 21 febbraio 2000, n. 1928). (...)”.



Con tale modifica, invece, si precisa che la sanzione penale va ricondotta alla violazione dei soli limiti stabiliti per le sostanze più pericolose di cui alla tabella 5, come arsenico, cadmio, cromo esavalente, mercurio, rame e così via, mentre è soggetto a sanzioni amministrative il superamento dei limiti delle altre sostanze come: alluminio, bario, boro, ferro, manganese e così via in percentuali, ovviamente, entro i limiti delle tabelle 3 e 4.

Al di là delle motivazioni ufficiali, a nostro avviso la conseguenza pratica e di fatto è la depenalizzazione silente di gran parte delle illegalità connesse agli scarichi industriali. Anche se la finalità di depenalizzazione non è certamente indicata nell'iter dei lavori di modifica, di fatto il risultato è proprio quello.<sup>3</sup>

Ma, al di là di questa veramente non condivisibile ulteriore depenalizzazione (di fatto), e precisato per dovere di chiarezza intellettuale che **questa modifica comunque non c'entra nulla con il caso Lambro in quanto non è certamente la sanzione che sarebbe in ogni caso stata applicabile per tale disastro ambientale**, questo evento conferma anche una nostra antica posizione di principio in base alla quale riteniamo che:

- il nostro ordinamento giuridico non ha ancora oggi nel 2010 una legge vera contro l'inquinamento idrico;
- la legge esistente – oltre che non essere una legge sostanziale contro l'inquinamento idrico – per quel poco (veramente poco) che prevede comporta un effetto deterrente e repressivo praticamente irrilevante contro gli inquinamenti idrici significativi.

**Da anni mi chiedo dove si trova un reato di inquinamento idrico sostanziale, e cioè di danno ambientale sulle acque.** Secondo me, ancora non esiste. Non solo: ma credo di poter affermare che allo stato **non esiste neppure un reato specifico di "danno ambientale"**.

La legge 8 luglio 1986 n. 349 - istitutiva del Ministero dell'Ambiente - all'art. 18, espressamente ha sancito la risarcibilità del danno ambientale quale offesa alla qualità della vita ed ai beni individuali e collettivi. Tale norma ha avuto certamente un ruolo determinante in quanto ha introdotto nel nostro ordinamento in maniera espressa la fattispecie dell'illecito civile ambientale statuendo che "qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o provvedimenti adottati in base alla legge, che

---

<sup>3</sup> Per un approfondimento sul tema specifico rinviamo al nostro articolo "**Approvate le modifiche alle sanzioni per lo scarico delle acque reflue industriali: un regalo agli inquinatori**" pubblicato in data 3 febbraio 2010 sulla nostra testata on line in "Area acque": <http://www.dirittoambiente.net/aree/>

comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte, obbliga l'autore del fatto al risarcimento del danno nei confronti dello Stato"; è stata così estesa la tutela del bene ambiente e ne è stata riconosciuta la piena rilevanza giuridica oltre i confini dell'illecito penale ed amministrativo sino alla responsabilità civile. Una nuova definizione di danno ambientale è stata da ultimo introdotta dall'art. 300 del D.Lgs. n. 152/2006 (decreto che ha abrogato e sostituito la L. 349/86) a norma del quale "è danno ambientale qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima...". Il comma 7 dell'art. 313 del D. Lgs. n. 152/2006 statuisce altresì, che "... resta in ogni caso fermo il diritto dei soggetti danneggiati dal fatto produttivo del danno ambientale, nella salute o nei beni di loro proprietà, di agire in giudizio nei confronti del responsabile a tutela dei diritti e degli interessi lesi".

Per quanto riguarda l'azione risarcitoria, per espressa dizione dell'art. 311 D. Lgs. n. 152/2006, questo concetto è riferito solo ad una procedura risarcitoria che deve seguire precise strade amministrative e giurisdizionali. Va, dunque, tracciata una precisazione, perchè non si deve infatti cadere in un equivoco quando si parla di danno ambientale. Si deve dunque sottolineare che in realtà nel nostro ordinamento giuridico non esiste ancora un reato specifico di "danno ambientale". Può sembrare anche assurdo, ma questa è la realtà oggettiva delle cose.

Dunque, in sede di indagini non troveremo allo stato in alcun codice e di alcuna legge un reato - appunto - di danno ambientale. Molti ritengono (e questo è un grande equivoco) che alcune norme specifiche contenute in leggi speciali sono identificabili con un reato di danno ambientale. Questo è totalmente inesatto. Infatti oggi non esiste ancora nel nostro panorama normativo un articolo specifico di legge per contestare appunto un delitto (o almeno una contravvenzione) di "danno ambientale".

Consegue in modo inevitabile che il danno ambientale così come previsto da attuale legislazione sarà soltanto una conseguenza procedurale risarcitoria che in via amministrativa forse potrà essere attivata come conseguenza di un reato autonomo ed indipendente mutuato da altre leggi. Ma nessuno oggi nel nostro Paese può essere con l'attuale assetto normativo denunciato e condannando per un reato specifico di danno ambientale. **D'altra parte è dato oggettivo che da diverse legislature i "delitti ambientali" (tra cui quello specifico di "danno ambientale") vengono proposti al Parlamento e poi cadono nell'oblio e non se ne conosce l'esito. Di fatto, non sono mai stati ancora approvati...<sup>4</sup>**

---

<sup>4</sup> Dal volume *"Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale"* di Maurizio Santoloci sopra citato: "(...) Consegue, pertanto, che in particolare l'operatore di polizia giudiziaria non deve trarre equivoco dalla terminologia comune con la quale si accenna alla cosiddetto danno ambientale di fatto ritenendo

A questo punto, ed in questo contesto storico, e con queste premesse di ordine trentennale, nascono i cosiddetti “reati satelliti”<sup>5</sup> in materia di inquinamento idrico. I quali ancora oggi sono gli unici delitti importanti e significativi che possiamo dignitosamente applicare ad eventi devastanti come quelli del fiume Lambro.

### **Ma perché nascono e cosa sono i “reati satelliti”?**

Siamo a cavallo tra gli anni '70 e gli anni '80. Le prime timide leggi ambientali si dimostrano realmente insufficienti per contrastare i reati ambientali – a tutti i livelli – che iniziano ad emergere prepotenti sul territorio. Sono leggi miti, limitate, che considerano le illegalità contro l'ambiente, la salute pubblica e gli animali “illeciti minori”. Le sanzioni sono per lo più depenalizzate o micro penalizzate a livello di modestissime contravvenzioni. Gli strumenti di intervento banali ed insufficienti.

---

per prassi generalizzata che i grandi reati specifici contenuti nelle diverse leggi speciali ambientale sono automaticamente reati di “danno ambientale”. Dunque, una comunicazione di notizia di reato non potrà mai riportare nell'intestazione e nel contenuto sostanziale una denuncia formale specifica per un delitto di “danno ambientale” che in realtà, al momento nel quale andiamo stampa con questo volume, ancora non esiste. E' logico e doveroso - va precisato - che nella comunicazione di notizia di reato l'estensore quando ne ricorrono i presupposti deve esporre nei dettagli e con dovizia di particolari tutti gli elementi che servono per descrivere l'eventuale danno ambientale di fatto che è sia verificato in seguito all'illecito che si sta accertando e che si va a denunciare al pubblico ministero, perché questa approfondire descrizione servirà poi nella eventuale procedura successiva ed autonoma per il risarcimento del danno ambientale come base per la relativa azione giuridica. Quindi sarebbe fortemente carente una comunicazione di notizia di reato che non per riportasse tali estremi. Quello che vogliono invece sottolineare è che non va creato un equivoco tra questa doverosa descrizione e la individuazione esatta del reato da denunciare e da rubricare nella comunicazione in questione dato che tale reato sarà allo stato attuale della normativa un “ordinario” illecito individuando all'interno di una norma specifica di settore. Ad esempio, avremmo un reato di realizzazione di discarica abusiva individuato nel contesto da normativa sui rifiuti, un reato di scarico legale albergato nella normativa sull'inquinamento idrico, un reato di costruzione abusiva derivante dalla normativa urbanistica - edilizia. Ma ciascuno di questi reati è appunto un illecito specifico di settore e non un reato di “danno ambientale”... Poi, eventualmente ma non sempre, sulla scorta di tale reato potrà essere attivata la procedura risarcitoria prevista dalla legge specifica sul “danno ambientale” che è trasversale rispetto a tali reati e che in se stessa appunto al momento non prevede in via diretta reati autonomi (tanto vero che da diverse legislatura si tenta inutilmente di proporre ed approvare un delitto di “danno ambientale”...). In definitiva, è importante sottolineare che l'operatore di PG non deve confondere, come spesso accade per prassi e gergo comune, una realtà illegale che provoca in senso lato un danno ambientale con la procedura specifica risarcitoria della normativa sul “danno ambientale” così come formalmente previsto oggi nel nostro sistema giuridico.”

<sup>5</sup> Il termine “**reati satelliti**” è una formulazione ideata da “Diritto all'ambiente” e tutelata dalla legge sulla protezione del copyright



La genesi dei crimini ambientali nel nostro Paese va letta e studiata in parallelo con queste faticose evoluzioni delle strategie di contrasto, e soprattutto in relazione al processo di reale ed effettiva percezione dell'esistenza del problema a livello generale, passando dalla fase dei **reati cosiddetti "minori"** alla individuazione dei gravi delitti dilaganti. Ma il dato oggettivo e storico ci dimostra che i grandi delitti dilaganti individuati oggi non sono nati di recente, ma sono stati attivati molti anni fa, quando la percezione non era proporzionata a livello di contrasto generale. Prova ne sono, ad esempio, le grandi discariche abusive sotterranee, che vengono scoperte oggi grazie ad un'attività investigativa ormai penetrante, ma che in realtà hanno visto per anni - ed a volte per decenni - azioni di interrimento di rifiuti anche pericolosissimi per poi essere ricoperte ed abbandonate a se stesse.

Iniziava il sistema delle violazioni delle regole normative di settore attuate attraverso una diffusa applicazione di prassi generali a livello locale o nazionale che - spesso con l'avallo diretto di organi pubblici - tendevano (e tendono ancora oggi) ad una palese ma collettiva e sistematica illegalità diffusa, talché la singola violazione è diventata di massa. Si è creata - dunque - una estinzione per desuetudine della norma e delle connesse sanzioni per disapplicazione generale palese e reiterata nel tempo. Mentre si è attivata una creazione progressiva di "norme alternative" di fatto e di principi interpretativi ed applicativi che ha iniziato a determinare un illegale ma diffuso diritto virtuale sulla base del dilagante principio "**Così fan tutti...**"<sup>6</sup>. Un tipo di illegalità con radici culturali, che sarà la base di tutto, perché inizia a creare quel terreno fertile, quel substrato di pseudo principio giuridico che poi - dopo qualche anno - sarà la preziosissima linfa vitale che alimenterà il diffondersi dei crimini ambientali in questo delicato e fragile settore.

Va, tuttavia, sottolineato che proprio a causa di tale storica carenza di principio delle normative ambientali la giurisprudenza per affrontare i gravi casi di attacchi all'ambiente, alla salute pubblica ed agli animali del nostro Paese ha favorito l'applicazione di "reati satelliti" di maggiore e più diretta efficacia e soprattutto diretti a individuare e punire l'inquinamento sostanziale delle nostre risorse idriche.

Inizialmente tale giurisprudenza è stata varata dai pretori, molti dei quali (con un termine dispregiativo nelle intenzioni di chi lo ha coniato) venivano bollati come "*pretori d'assalto*" (il sottoscritto ha portato questo marchio per anni sulla propria attività professionale). Era il tempo in cui invece di badare a chi iniziava a devastare l'ambiente e la salute pubblica, l'attenzione era diretta a criticare questa magistratura pretorile che

---

<sup>6</sup> "**Il Codice Così fan tutti**" è un marchio ideato da "Diritto all'ambiente" e registrato con il n. TR/2008C000066 presso la Camera di Commercio di Terni da "Diritto all'Ambiente" e tutelato dalla legge sulla protezione dei marchi e del copyright anche in sede penale

ha gettato le basi per una “*giurisprudenza supplente*” che poi ancora oggi – di fatto ed in modo oggettivo – è l’unico strumento idoneo per contrastare i grandi crimini ambientali. Grazie alle continue ed ancora attuali conferme della Corte di Cassazione che dopo tanti anni rende attuali quelle iniziali interpretazioni di reati che – posti al di fuori di ogni legge ambientale e soprattutto collocati nel Codice Penale – venivano applicati anche contro chi attivava illegalità nei settori ambientali, della salute pubblica e della tutela giuridica degli animali.

Ed infatti – per citare un solo esempio – proprio nel campo della tutela giuridica degli animali al tempo si registrarono “reati satelliti” di straordinaria importanza ed efficacia pratica sul territorio. Si pensi al bracconaggio più grave e spietato. Le sanzioni dell’allora legge sull’attività venatoria erano ridicole contro chi uccideva anche animali superprotetti e le stragi erano spavalde e sistematiche. Fu dunque varata la teoria giurisprudenziale del “furto venatorio” attraverso la quale i bracconieri venivano denunciati (e nei casi più gravi anche arrestati) per furto aggravato di fauna selvatica ai danni del patrimonio indisponibile dello Stato (quale era e resta ancora oggi la fauna selvatica). In pratica, si applicava il reato di furto aggravato del Codice Penale ai casi di bracconaggio, in modo appunto “satellite” e parallelo alla legge sulla caccia che puniva i bracconieri come per il parcheggio dell’auto in divieto di sosta. La teoria è stata complessa ed articolata, e - confermata dalla Cassazione - per anni ha consentito un contrasto forte ed efficace contro le forme più cruente del bracconaggio. Ancora oggi può essere applicata contro i bracconieri senza licenza.<sup>7</sup> Ed ancora vanno citate le sentenze in materia di tutela giuridica degli animali da forme di maltrattamento ed uccisioni gratuite che hanno portato ad elaborare “reati satelliti” in un momento storico in cui tali illeciti erano assolutamente anacronistici; tali “reati satelliti” elaborati dalla giurisprudenza poi oggi – da poco – sono stati addirittura recepiti dal legislatore ed in questa materia trasformati in legge. L’attuale assetto del Codice Penale nel campo della tutela giuridica degli animali deriva direttamente da tale elaborazione di giurisprudenza.

Nel campo degli inquinamenti la storia è esattamente la stessa e parallela, anche se con minore fortuna poi quanto ad evoluzione e percezione nell’assetto normativo. **Qui le leggi sono rimaste con gli antichi vizi occulti originari.**

---

<sup>7</sup> Per un approfondimento sul tema specifico rinviamo al nostro articolo “**Il “furto venatorio” viene aggiornato dalla magistratura: di nuovo i bracconieri come ladri**” - A cura della Dott.ssa Valentina Vattani pubblicato in data 24 novembre 2009 sulla nostra testata on line in “Area Tutela animali”: <http://www.dirittoambiente.net/aree/>

Uno dei “reati satelliti” più importanti elaborati dalla magistratura pretorile – e confermato fino ai nostri giorni ed attualizzato dalla Cassazione - è **il reato di danneggiamento aggravato di acque pubbliche previsto dall’art. 635/II°, comma 3, del codice penale**. Ed è questo ancora oggi - di fatto - l’unico reato importante che abbiamo nel nostro sistema giuridico per combattere i grandi inquinamenti idrici.

Ecco – dunque – che da questo esempio significativo si trae il senso del termine “*giurisprudenza supplente*” che caratterizza una parte della storia del diritto ambientale del nostro Paese. Ed effettivamente in questo lungo arco temporale dobbiamo rilevare che, a fronte di un sistema normativo assolutamente inadeguato ed insufficiente per affrontare i grandi crimini ambientali (anche perché spesso tendente alla depenalizzazione), un ruolo strategico e di importanza fondamentale è stato rivestito dalla giurisprudenza. Questo può anche essere criticabile e può anche non corrispondere ad auspicabili criteri di certezza assoluta del diritto. E queste critiche possono essere anche fondate. Ma, se vogliamo seguire un percorso argomentativo realistico, pratico e collegato con la realtà delle cose concrete e non astrattamente dottrinario, dobbiamo prendere atto della situazione storica oggettiva.

Tutti avremmo preferito avere leggi chiare ed applicabili senza particolari problemi interpretativi; ma il dato di fatto è che le regole sono state spesso molto complesse e soprattutto si sono registrati ampi varchi di zone franche di fatto privi di sostanziale tutela giuridica ambientale. I crimini ambientali hanno viaggiato molto velocemente a livello quantitativo e qualitativo e le forze di polizia giudiziaria hanno dovuto necessariamente ricercare strumenti di intervento anche nella giurisprudenza per adeguare la propria velocità e capacità di azione a quella delle cosche criminali.

Se, tornando al campo dell’inquinamento idrico, la giurisprudenza non avesse fornito l’applicabilità del delitto di danneggiamento di acque pubbliche del codice penale come “reato satellite” rispetto ai micro illeciti formali previsti dal 1976 ad oggi dalle leggi di settore, grandi inchieste per terribili episodi di inquinamento idrico a fortissimo impatto ambientale sarebbero state impossibili (ed oggi il caso Lambro sarebbe affrontato con norme di buon galateo: una *paccata* sulle spalle del responsabile). Ed il discorso analogo vale per molti altri settori della tutela giuridica dell’ambiente e della salute pubblica.

Anche il settore agroalimentare, che è violentato da ipotesi delittuose sempre più sofisticate e subdole, oggi appare incapace di esprimere nella normativa specifica ipotesi di delitto significative per un efficace contrasto a tali forme emergenti criminali e di conseguenza ancora una volta l’operatore di polizia giudiziaria nelle grandi azioni di accertamento e repressione è costretto a ricorrere a “reati satelliti” per lo più sempre mutuati dal codice penale con l’avallo della giurisprudenza della Cassazione.

Ma, tornando ai casi di grave inquinamento idrico, vediamo che in situazioni estreme come quello del fiume Lambro il reato di danneggiamento di acque pubbliche appare veramente portante e fonte di diretta, efficace e proporzionata applicabilità alla tipologia di tali eventi. Unitamente al **reato di violazione della legge sui vincoli paesaggistici-ambientali applicata al campo dell'inquinamento idrico**. Risultando la parte terza del D.Lgs n. 152/06 risibile a livello sanzionatorio, così come lo sarebbe stato il pregresso D.Lgs n. 152/99 ed ancora prima legge n. 319/76.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Dal volume *“Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale”* di Maurizio Santoloci sopra citato: “(...) Dopo l’entrata in vigore del T.U. ambientale parte terza in materia di scarichi e tutela delle acque assume particolare e primaria importanza sottolineare che a nostro avviso concorrono anche con gli illeciti previsti dalla nuova normativa il reato di danneggiamento aggravato in acque pubbliche (art. 635/II comma n. 3 Codice Penale) ed il reato di violazione al vincolo paesaggistico-ambientale del T.U. sui vincoli paesaggistici-ambientali previsto dal D. Lgs n. 42/04 ove il corso d’acqua o il lago o il tratto di mare risulti “danneggiato” sotto il profilo biologico (moria di pesci, soffocamento della flora acquatica, etc.) e/o sotto il profilo paesaggistico (coltri di schiume, acque colorate, etc.). (...) Dunque il sistema sanzionatorio del D. Lgs. n. 152/06 parte terza è potenzialmente limitato a tali mancati rispetti formali ed oltretutto è vincolato, di fatto, al sistema dei prelievi e delle analisi di laboratorio che richiedono sempre un tecnico in loco il quale non sempre è reperibile; e le procedure sono complesse e ricche di possibili irregolarità formali che spesso provocano la nullità di tutto il complesso di prove analitiche (si pensi, ad esempio, che una irregolare notifica formale del giorno ed ora delle analisi in laboratorio al titolare dello scarico genera inesorabilmente la nullità di tutto il procedimento e dei prelievi e successivi esami). In questo contesto sono del tutto inutili foto e/o altri documenti sullo stato di danno reale del corso d’acqua che è solo un “corpo ricettore”. Per un organo di polizia non “tecnico” è praticamente difficilissimo trovare la prova di questi illeciti. Per un privato o attivista di associazione ambientalista le difficoltà aumentano di conseguenza. (...) Sulla base di queste limitazioni oggettive, comuni anche alla “antica” normativa della “legge-Merli” n. 319/76, la Cassazione creò il principio in base al quale, indipendentemente dalle violazioni formali alla normativa tecnica di settore (che si limita a disciplinare amministrativamente lo scarico con conseguenti sanzioni per chi non rispetta queste regole amministrative ed operative), chi con uno scarico crea un danno reale e sostanziale su un fiume, lago o mare risponde anche del (grave) reato di danneggiamento aggravato di acque pubbliche previsto dall’ art. 635/II comma n. 3 del Codice Penale. E questo, va sottolineato, a prescindere dalla prova sulla violazione, sempre formale, dei livelli tabellari previsti dal D. Lgs. n. 152/06 parte terza (violazione che essendo basata, sostanzialmente, su prelievi ed analisi potrebbe non essere stata accertata per difficoltà operative pratiche).

E dunque, al di là delle analisi tese a documentare le violazioni tecniche del D. Lgs. n. 152/06 parte terza, con un sistema di prove libero e diretto (soprattutto fotografico) sul fiume, lago o mare inquinato si può raggiungere facilmente ed agevolmente la prova del reato di danneggiamento anche ad opera di forze di polizia non specializzate o privati o attivisti di associazioni ambientaliste. E la pena è di gran lunga più severa rispetto a quelle previste dal D. Lgs. n. 152/06 parte terza.

Di conseguenza, assume particolare e primaria importanza sottolineare che il reato di danneggiamento aggravato di acque pubbliche (art. 635/II comma n. 3 Codice Penale) ed il reato di violazione al vincolo paesaggistico-ambientale del T.U. sui vincoli paesaggistici-ambientali previsto dal D. Lgs n. 42/04 sono alternativi (e/o concorrono) con gli illeciti previsti dalla nuova normativa, ove il corso d’acqua o il lago o il tratto di mare risulti “danneggiato” sotto il profilo biologico (moria di pesci, soffocamento della flora acquatica, etc.) e/o sotto il profilo paesaggistico (coltri di schiume, acque colorate, etc.).

Altri “reati satelliti” storicamente applicati dalla giurisprudenza ai gravi casi di inquinamento idrico sono stati anche due reati, del tutto autonomi e distinti dalle ipotesi di illeciti sopra esaminate, concernenti **l'avvelenamento doloso e colposo di acque destinate all'alimentazione** prima che siano attinte o distribuite per il consumo. Le norme in esame tutelano la salute pubblica e l'acqua oggetto della protezione giuridica è soltanto quella che può essere, seppur potenzialmente, destinata all'alimentazione. La destinazione all'alimentazione non implica la potabilità delle acque, essendo sufficiente che queste, ancorché impure, servano usualmente per bere o preparare cibi a coloro che risiedono in una determinata località o vi transitano. Naturalmente come acqua destinata all'alimentazione si intendono anche e soprattutto tutte quelle fonti esistenti in natura, superficiali o sotterranee, dalle quali si può attingere acqua allo scopo alimentare. Ma si intendono anche acque già poste in commercio a livello industriale o canalizzate in acquedotti.

Come avvelenamento non si intende soltanto una intossicazione dell'acqua con sostanze indicate come “velenose” in senso stretto dalla farmacopea ufficiale bensì, in senso più lato, qualunque sostanza che possa rendere tossico l'elemento liquido e renderlo nocivo per la salute pubblica e quindi vi rientrano senz'altro gli inquinamenti da origine industriale di varia natura. L'ipotesi dolosa è prevista dall' **art. 439 c.p.** e riguarda il caso, certamente piuttosto raro, di un soggetto che volontariamente e premeditatamente riversi in dette acque sostanze adatte a cagionare un effetto di diffusa tossicità. Caso classico da manuale: un atto terroristico. Il caso di più frequente e probabile è invece l'ipotesi colposa, prevista dall' **art. 452 c.p.** e riguarda il caso di un soggetto che, colposamente e cioè per imprudenza o imperizia o negligenza o inosservanza di norme, riversa nelle acque in questione le sostanze di che trattasi. Caso esemplificativo da manuale: un autospurgo che invece di convogliare i liquami nei regolari centri di smaltimento li riversa in un pozzo artesiano ed inquina una falda freatica destinata all'attingimento.

---

Il nuovo decreto, va ribadito, prevede in molti casi violazioni con carattere meramente formale, con conseguenti difficoltà probatorie.

Il reato di danneggiamento aggravato di acque pubbliche, invece, è un illecito che mira alla sostanza reale dei fatti e cioè all'inquinamento in senso stretto che, appunto, provoca un danno sul bene-acqua. Assicurare la prova di tale reato è molto più semplice, perché si può prescindere da prelievi e campioni ed ogni mezzo è utile in alternativa. In questi casi una serie di fotografie che documentino il danneggiamento (coltri di schiume, acque colorate, etc.) e che ricolleghino lo stato di inquinamento ad una specifica fonte di immissione, costituiscono prova penale a tutti gli effetti e sulla scorta di detta documentazione, anche senza prelievi ed analisi, si può inoltrare una denuncia. (...)”

© **Copyright riservato [www.dirittoambiente.com](http://www.dirittoambiente.com) - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*



In tali e tanti altri casi gli articoli in questione del codice penale possono, secondo le circostanze, concorrere sia con gli illeciti previsti dal nuovo decreto sulle acque sia con il reato di cui all'art. 181 del D.Lgs. n. 42/04 sui vincoli paesaggistici. Spesso si può applicare anche – secondo i casi – l'ulteriore “reato satellite” di cui all' **art. 674 del Codice Penale** (per lo più in casi di riversamento di liquami su terreni o altre fattispecie similari). Nel campo dell'inquinamento acustico, storicamente il “reato satellite” per eccellenza è stata la previsione dell'art. 659 c.p.

Ma, in tempi più recenti, la giurisprudenza della Cassazione ha elaborato delitti ancora più attuali ed efficaci per il contrasto ai crimini ambientali in materia di inquinamento idrico e da rifiuti ed ha raffinato il concetto di **“disastro ambientale innominato” (art. 434 Codice Penale)**. Che alcuni ritengono sia una legge (di danno ambientale) e che invece è una ulteriore e preziosa elaborazione della Suprema Corte (in attesa che un delitto vero e proprio e diretto di danno ambientale venga approvato come legge).

Si tratta di un caso da manuale di “reato satellite” creato dalla giurisprudenza e potenzialmente applicabile a casi di estrema gravità come quello del fiume Lambro. La Cassazione - infatti - con la sentenza in data 28 febbraio 2008, n. 9418 della terza Sezione Penale interviene nella questione dei rifiuti campani stabilendo un principio innovativo e di straordinaria importanza: **l'accumulo sul territorio e lo sversamento nelle acque di ingenti quantitativi di rifiuti sono condotte che possono integrare il grave reato di disastro “innominato” (art. 434 Codice Penale) in quanto idonee a porre in pericolo l'incolumità pubblica**. E questo stante la loro elevata portata distruttiva dell'ambiente per la loro durata in termini temporali e l'estensione in termini spaziali. Tale tipo di inquinamento, sottolinea la Corte, crea sul territorio un danno di eccezionale gravità, che seppur può essere non irreversibile è comunque non eliminabile con le normali opere di bonifica.

I fatti traggono origine da un'imponente attività istruttoria (rappresentata da intercettazioni telefoniche, appostamenti, riprese filmate, sequestri e dichiarazioni di soggetti coinvolti nelle indagini) in base al quale il Pubblico Ministero ha individuato la esistenza di una organizzazione criminale dedita al traffico illecito dei rifiuti. In estrema sintesi, secondo la impostazione accusatoria, i rifiuti speciali pericolosi costituiti dai fanghi derivanti dal ciclo di depurazione delle acque ed i rifiuti liquidi delle navi approdate nel porto di Napoli e destinati ad alcuni centri di compostaggio, al posto di subire il necessario trattamento, erano smaltiti illecitamente (quasi tutti sparsi su terreni agricoli o nei corsi d'acqua).


E questo - tra l'altro - conferma la nostra teoria "storica" in base alla quale oggi lo sversamento di rifiuti sui terreni e nelle acque - spesso mascherato da abili ricorsi a presunte deroghe di legge tratte dalle prassi consuetudinarie - è uno dei maggiori crimini emergenti nel settore della gestione illecita in questo settore.

Al di là del caso specifico, non vi è dubbio che tale reato - così esteso anche al campo ambientale - può essere ipotizzato (se ne ricorrono i presupposti oggettivi e soggettivi) anche ai gravi casi di inquinamento idrico.

Come appare evidente, al di là delle teorie da convegno e delle disquisizioni filosofiche sui grandi principi giuridici da tavolino, sul territorio a livello pratico e concreto, a fronte di eventi di grande disastro ambientale le leggi di settore per vizio genetico ultratrentennale sono di fatto inutili e prive di senso di collegamento pratico con le cose (illegali) del mondo reale di tutti i giorni, e lo studio ed applicazione dei "reati satelliti" è una strada opportuna e doverosa per gli operatori di polizia giudiziaria ed i tecnici della pubblica amministrazione impegnati nel contrasto, prevenzione ed accertamento repressivo dei reati connessi ai grandi inquinamenti.

Maurizio Santoloci

*Publicato il 28 febbraio 2010*



**Vuoi esprimere la tua opinione sull'argomento?  
Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento  
che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema?**

**Scrivi a: [redazione@dirittoambiente.net](mailto:redazione@dirittoambiente.net)**