

Un invito alla riflessione sulla seconda parte della nuova legge sui delitti ambientali

**LA LEGGE SUI DELITTI AMBIENTALI UN GIANO BIFRONTE:
NELLA PRIMA PARTE AGGRAVA
E NELLA SECONDA PARTE (DI FATTO) ESTINGUE I REATI AMBIENTALI**

A cura del Dott. Maurizio Santoloci

La nuova legge sui delitti ambientali (già approvata dalla Camera dei Deputati, ed in attesa dell'esame del Senato) è un Giano bifronte.

Infatti da una parte (la prima) aggrava i reati ambientali introducendo nuovi delitti, ma dall'altra parte (la seconda) in modo silente ed occulto estingue di fatto i reati ambientali di tipo contravvenzionale oggi esistenti.

Credo che questo aspetto è stato da molti sottovalutato.

Noi abbiamo rilevato in un nostro precedente articolo pubblicato su questa testata on line tale dato oggettivo che – francamente – riteniamo che molti hanno sottovalutato, o comunque del quale non hanno percepito a fondo le reali conseguenze di fatto sul territorio e sui controlli ambientali. Vale la pena, dunque, tracciare qualche riflessione aggiuntiva.

Va sottolineato che la legge sui delitti ambientali in questione è composta da **due parti nettamente distinte tra loro.**

La prima parte riguarda i nuovi delitti ambientali.

Ma la seconda parte non c'entra nulla con i nuovi delitti ambientali (e non si capisce perché tale testo aggiuntivo è stato posto in calce a questa legge...). **La seconda parte in questione riguarda una cosa totalmente diversa dalla introduzione dei nuovi delitti ambientali e - precisamente - va ad aggiungere una parte settima al c.d. "Testo Unico ambientale " (decreto legislativo n. 152 del 2006). Tale ulteriore testo è del tutto scollegato dai delitti ambientali ...**

Quindi criticare il contenuto e le conseguenze della seconda parte della nuova legge sui delitti ambientali non significa criticare tutto il pacchetto dei delitti ambientali e/o essere contro i delitti ambientali, atteso che il testo di tale seconda parte con i delitti ambientali non c'entra nulla.

Il testo di legge in questo senso è chiarissimo. Dopo aver concluso la prima parte che introduce i delitti ambientali, cambia completamente argomento e nella seconda parte prevede che **“Dopo la parte sesta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, è aggiunta la seguente: Parte Settima - DISCIPLINA SANZIONATORIA DEGLI ILLECITI AMMINISTRATIVI E PENALI IN MATERIA DI TUTELA AMBIENTALE”**.

La nostra critica è concentrata su questo ulteriore testo, che merita una lettura attenta e dettagliata (testo che nei comunicati stampa è ignorato o “riassunto” in poche generiche righe, mentre invece è una rivoluzione totale – negativa - in tutto il settore degli **illeciti ambientali oggi vigenti**).

Il primo **articolo (318-bis)** prevede che *“le disposizioni della presente parte si applicano (...) alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette”*.

Per i non esperti nel campo giuridico: come “ipotesi contravvenzionali” si intendono i **reati** di tipo contravvenzione; e **la quasi totalità dei reati in materia ambientale sono tali**. Il termine usato si presta ad equivoci. Nel linguaggio comune le “contravvenzioni” sono intese come semplici e banali illeciti amministrativi. Tutti diciamo “oggi mi hanno fatto la contravvenzione per divieto di sosta”. Ed ecco – dunque – che la “contravvenzione” è comunemente intesa come una modesta infrazione amministrativa. Ma non è affatto così... Le “contravvenzioni” (qui indicate con l'improprio ed equivoco termine di “ipotesi contravvenzionali”) sono reati, e dunque **fattispecie penalmente rilevanti**. Si tratta di **reati/contravvenzione**, mentre poi i più gravi sono reati/delitti. Ma molti non tecnici leggendo “ipotesi contravvenzionali” hanno certamente inteso che tale modifica si applica solo alle modeste sanzioni amministrative ambientali e – dunque - hanno dedotto che si tratta (tutto sommato) di un intervento dalla portata molto limitata. Mentre, invece, non è affatto così. Il testo si riferisce ai reati/contravvenzione, e va rilevato che **la quasi totalità dei reati ambientali oggi vigenti sono – appunto – reati/contravvenzione**.

Ad esempio, il reato di realizzazione e gestione di discarica abusiva di rifiuti pericolosi è un reato/contravvenzione...

Apparentemente, dunque, l'inciso delle ipotesi illecite prive di danno reale o potenziale farebbe pensare che la norma di riferisca ad “illeciti minori” di tipo formale e magari illeciti amministrativi, ed invece, come già si può intuire, nella realtà dei fatti quotidiani non è assolutamente così.

Vi è da dire che per quanto riguarda in genere tutti i reati ambientali storicamente, e questo è noto a tutti, il problema fondamentale è stato sempre quello dell'accertamento del danno reale o potenziale sia per l'ambiente che per la salute pubblica.



Poiché nella maggior parte dei casi si tratta di reati che non producono un danno immediato, quindi oggettivamente e subito percepibile e documentabile, e questo è stato sempre universalmente il grande buco nero del nostro sistema giuridico ambientale.

Ci sono reati/contravvenzione di straordinaria importanza che sono reati di forma, “cartolari”, che non producono un danno immediato, ma sono la base essenziale per garantire operatività alla delinquenza ambientale di ogni tipo.

Si pensi, a titolo di esempio, al reato di omessa iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali. In se stesso, questo reato non crea danno, ma la mancata iscrizione all'Albo è il presupposto per chiunque gestisce rifiuti in modo illegale per operare “in nero” ed in modo invisibile e – dunque – per trasportare, smaltire e sotterrare ogni tipo di rifiuti pericolosi. L'accertamento di una mancata iscrizione all'Albo è un cavallo di battaglia primario per ogni controllo ambientale, e fonte iniziale di indagini a catena che - poi - possono portare anche a reati associativi e/o a reati di danno ambientale rilevante. Eppure questo in se stesso è un reato che rientra in tale previsione di “innovazione procedurale” perché di tipo formale e senza danno immediatamente percepibile e dimostrabile...

Individuare il danno reale o potenziale per l'ambiente e la salute pubblica da parte della polizia giudiziaria e - in seguito - in sede di giudizio penale è stata sempre impresa ardua ed a volte impossibile. Il cosiddetto reato di “disastro ambientale innominato” creato dalla giurisprudenza ha sempre trovato ostacoli insormontabili proprio su questo punto specifico per essere completamente e attivamente applicato sul territorio. E si pensi, per altri casi, allo smaltimento abusivo di fibre di eternit dove le discussioni infinite sulla percezione dei danni per l'ambiente e per la salute pubblica (danni che emergono dopo anni) hanno di fatto azzerato ogni possibilità di intervento efficace in materia, e tutto si è spesso arenato proprio su questo punto.

Dunque, andare oggi a creare una norma preliminare del genere vuol dire – nel migliore dei casi - ignorare totalmente la realtà storica e giuridica delle cose concrete nel settore ambientale. Un accertamento del genere è oggettivamente privo di reali possibilità applicative concrete in una fase di primi accertamenti.

Premesso questo, il successivo **art. 318-ter** prevede che *“allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'articolo 55 del codice di procedura penale, ovvero la polizia giudiziaria impartisce al contravventore un'apposita prescrizione, fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario”*. Ed ecco la prima rivoluzione giuridica. Il termine **“eliminare la contravvenzione”** tradisce l'intento della norma ed appare abbastanza significativo.

Dunque, un tecnico della pubblica amministrazione addetto alla vigilanza ambientale che eserciti anche funzioni di polizia giudiziaria o comunque un organo di polizia giudiziaria cosa dovrebbe fare? Invece di fare quello che il codice di procedura penale gli ha sempre imposto (prendere notizia del reato, impedire che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze, operare i sequestri preventivi e probatori di rito, individuare i responsabili e denunciare il tutto al PM), si trasforma adesso in un organo che va ad entrare nel merito della violazione (magari un reato-contravvenzione di smaltimento di rifiuti pericolosi) e dopo aver anche tecnicamente valutato a fondo il caso, redige una bella "prescrizione" tecnica da impartire al soggetto responsabile; non solo, ma fissa pure i termini per adempiere valutando - logicamente - i tempi tecnicamente necessari. Dunque, l'equipaggio di una pattuglia del Corpo Forestale, o dei Carabinieri o della Polizia Stradale o di altra forza di polizia statale o locale dovrà diventare su strada anche un tecnico redattore di prescrizioni - appunto - tecniche per chi delinque nei vari settori ambientali... Ed agire di conseguenza, seduta stante.

Ma voi riuscite ad immaginare una pattuglia su strada di un qualunque organo di polizia statale o locale che, dopo un controllo ambientale, anziché fare quello che (logicamente) fa oggi inizia a redigere un piano di risanamento ambientale? E su quali basi? Con quali competenze tecniche? E come valuta adempimenti e - soprattutto - i tempi? La norma non pone limite di tempo, quindi anche anni? Ed il destinatario a quale organo si può rivolgere per impugnare questa prescrizione?

Non si capisce poi come il nostro organo di polizia deve attivare un rapporto diretto futuro con il contravventore? Infatti la norma prevede che *"tale termine è prorogabile a richiesta del contravventore, per la particolare complessità per l'oggettiva difficoltà dell'adempimento, per un periodo comunque non superiore a sei mesi. Tuttavia, quando specifiche circostanze non imputabili al contravventore determinano un ritardo nella regolarizzazione, il termine di sei mesi può essere prorogato per una sola volta, a richiesta del contravventore, per un periodo non superiore a ulteriori sei mesi, con provvedimento motivato che è comunicato immediatamente al pubblico ministero."* Ed ecco - dunque - che nel periodo successivo il nostro organo di PG - che fino a ieri svolgeva funzioni di polizia sulla base del codice di procedura penale - si trova a dover di fatto gestire un'attività tecnica di risistemazione ambientale.

Poi, si prevede che *"con la prescrizione l'accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose"*. Ma in premessa non si era stabilito che queste nuove norme si dovevano applicare solo sul presupposto che non vi era alcun danno o pericolo di danno?...

Poi *“resta fermo l’obbligo dell’organo accertatore di riferire al pubblico ministero la notizia di reato relativa alla contravvenzione ai sensi dell’articolo 347 del codice di procedura penale”*. Cioè, residua un frammento della “vecchia” funzione di PG per inviare comunque una comunicazione di notizia di reato al PM.

Ma continua l’evoluzione del nostro poliziotto di pattuglia in un tecnico ambientale giacché entro sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione l’organo accertatore verifica se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicati dalla prescrizione. Cioè, la pattuglia che ha operato il controllo su strada ed ha impartito la prescrizione tecnica per il risanamento ambientale, poi si deve accollare anche l’onere di un sopralluogo di verifica tecnica per appurare se tale prescrizione è stata correttamente eseguita... Ma vi immaginate il personale di questa pattuglia all’opera in tal senso anche nei mesi successivi?

Ma il bello viene adesso. Cosa succede se il poliziotto/tecnico accerta l’adempimento della prescrizione? Incredibile: *“l’organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari al quarto del massimo dell’ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. Entro centoventi giorni dalla scadenza del termine fissato dalla prescrizione, l’organo accertatore comunica al pubblico ministero l’adempimento della prescrizione, nonché l’eventuale pagamento della predetta somma.”*. Ed ecco che il poliziotto della pattuglia, diventato tecnico, adesso procede ad estinguere in caserma in reato con il pagamento di una somma in via amministrativa...

Ma l’aspetto veramente sconcertante – e che a nostro modesto avviso presenta aspetti di palese incostituzionalità, e che comunque va a modificare alla radice il codice di procedura penale – è delineato dall’**art. 318-quinquies** il quale prevede che *“se il pubblico ministero prende notizia di una contravvenzione di propria iniziativa ovvero la riceve da privati o da pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio diversi dall’organo di vigilanza e dalla polizia giudiziaria, ne dà comunicazione all’organo di vigilanza o alla polizia giudiziaria affinché provveda agli adempimenti di cui agli articoli 318-ter e 318-quater.”*

Va sottolineato all’attenzione dei lettori la straordinaria, quanto incredibile, previsione procedurale in esame. Praticamente, si stravolge la funzione di ogni Procura della Repubblica. Infatti secondo il codice di procedura penale vigente, oggi è la polizia giudiziaria che dà notizia al PM di un reato, mentre domani sarà il PM a dare notizia alla polizia giudiziaria dello stesso reato! Dunque se un cittadino o un’associazione domani denuncerà direttamente alla Procura questi reati ambientali, il PM provvederà a trasmettere la denuncia alla PG. Il mondo capovolto.

Logicamente *“il procedimento per la contravvenzione è sospeso”* in tutto questo iter a cavallo tra PG e funzioni tecniche. E si precisa – a scanso di equivoci – che comunque (si badi bene) *“la sospensione del procedimento non preclude la richiesta di archiviazione”*. Non si mai...



Tutto finalizzato ad estinguere il reato. Ed il pubblico ministero richiede l'archiviazione se la contravvenzione è estinta ai sensi della procedura sopra indicata.

Ma si è pensato anche ai più pigri, o a chi opera in modo diverso dalla prescrizione (cioè: fa comunque come gli pare...). Infatti, è previsto che l'adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma che comunque risulta congruo a norma dell'articolo 318-*quater*, comma 1, ovvero l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza sono valutati ai fini dell'applicazione dell'articolo 162-*bis* del codice penale. In tal caso, la somma da versare è ridotta al quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. E tutto finisce lì. Amen.

Insomma, anche se dopo la prima violazione di legge, continui a violare pure le benigne prescrizioni ideate per eliminare il reato al quale saresti dovuto andare incontro, e dunque dimostri tendenza ulteriore ad agire contro le regole, il premio finale ti è comunque assicurato. Una cultura dell'illegalità e della violazione delle norme che sfinisce chi invece percorre strade virtuose e legali ed incentiva il mancato rispetto delle regole con un fine premiale incomprensibile.

Non si intuisce il perché di questa strana formulazione della nuova legge che da un lato introduce nuovi delitti ambientali (sul presupposto che – evidentemente – la gravissima situazione attuale richiede reati/delitto severi per il contrasto ai crimini ambientali), e nello stesso tempo in calce allo stesso testo va di fatto ad azzerare praticamente gran parte di quei reati/contravvenzione che fino ad oggi – bene o male – ci hanno consentito di porre un contrasto alle illegalità ambientali di ogni tipo.

Ma – insomma – se si vuole aggravare il regime sanzionatorio per chi devasta ambiente e salute pubblica, necessariamente poi come contropartita in calce dobbiamo mettere un provvedimento che comunque va a favore di chi delinque nello stesso settore? Che senso ha tutto questo? Ma non è possibile solo prevedere i nuovi delitti ambientali e basta? E per una volta creare una norma chiara ed a senso unico senza “ma”, senza “se” e senza retrogusti dagli effetti incontrollabili?

Va, inoltre, rilevato che **molte indagini per giungere poi ad ipotesi di reati più importanti sono sempre partite da questi “reati base” di tipo contravvenzionale** (accertati su strada o sul territorio) e poi – valorizzando gli stessi reati/contravvenzione iniziali – gli operatori di PG hanno potuto ricostruire eventi delittuosi molto più rilevanti. Ma tutto è spesso partito da un accertamento di una mancata iscrizione all'Albo, poi ben studiata ed ampliata. Si tratta dunque quasi di reati presupposto per delitti più rilevanti e – comunque – di applicazione capillare sul territorio per un contrasto sistematico e diffuso ad ogni forma di illegalità ambientale. **Azzerarli di fatto significherebbe cancellare questa realtà di contrasto basilare ed incoraggiare chi delinque a tutti i livelli.**

Per raggiungere i futuri delitti ambientali, prima si dovrà transitare nella realtà concreta delle cose dentro questi reati di base. Solo a tavolino, e per chi non ha mai fatto esperienza con gli stivali ai piedi, si può pensare che i nuovi delitti ambientali possano da soli risolvere tutto e che gli stessi all'improvviso sbocciano in mano alla polizia giudiziaria per magia e senza accertamenti preliminari iniziali basati proprio sul pacchetto di reati/contravvenzione che oggi sembra si abbia tanta fretta di eliminare...

Non ci si venga – poi – a raccontare la favoletta del parallelo con la normativa in materia di infortuni sul lavoro ove tale prassi per far estinguere i regimi sanzionatori già esiste. Sono due mondi diversi a livello planetario. I presupposti, le realtà illegali, i danni, le conseguenze, i soggetti controllati e controllori, le procedure sono del tutto estranee tra loro e fare un paragone tra chi opera gestione illecita di rifiuti cancerogeni e poi li va a seppellire nella “terra dei fuochi” ed il titolare di un’azienda sana che – sbagliando – non ha adottato su un macchinario una prescrizione minima di sicurezza e dunque gli si consente di “ravvedersi”, mi sembra che ci sia una bella differenza...

Per quale motivo dovremmo ideare un tale sconvolgimento del sistema sanzionatorio, procedurale e sostanziale, in materia ambientale, stravolgere le funzioni della polizia giudiziaria ambientale, invertire il ruolo del PM su tanti reati ambientali, e tutto per venire incontro a chi fino ad oggi ha utilizzato il nostro territorio solo per smaltire i propri rifiuti al fine di trarne privato vantaggio?

Qual è il motivo per fare questo? Peraltro dentro il testo di una legge sui delitti ambientali...

Maurizio Santoloci

Pubblicato il 17 marzo 2014