

ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI
Gruppo di lavoro sui reati ambientali

***Osservazioni sul d.d.l. approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile 2007 recante
“Disposizioni concernenti i delitti contro l’ambiente”***

Osservazioni generali

Il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile 1997, su proposta del Ministero dell’Ambiente e del Ministero della Giustizia, si presenta come una “riedizione” riveduta e corretta della bozza elaborata dalla Commissione Ecomafia del Ministero dell’Ambiente e confluita nel disegno di legge adottato dal Governo il 31 marzo 1999.

Anche tale bozza, infatti, proponeva l’introduzione nel *corpus* del codice penale, quale Titolo VI bis del Libro II (a ridosso dei delitti contro la pubblica incolumità), di una pluralità di fattispecie di delitti contro l’ambiente, la maggior parte dei quali figuranti anche nell’attuale d.d.l.

Di quel primo tentativo ha visto la luce il solo art. 452 quater, ridisegnato nell’art. 53 bis D.Lgs. 22/97 (*Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*), introdotto nel decreto Ronchi dalla L. 93/01 ed ora identicamente trasfuso nell’art. 260 D.Lgs. 152/06, che nell’ultimo quinquennio ha costituito l’unica figura di vero e proprio delitto ambientale, dallo schema normativo assai complesso, che ne ha determinato una non sempre uniforme applicazione.

Nelle more il Governo, sulla scorta della Legge delega n° 308/04, ha varato non senza difficoltà il citato Testo Unico Ambientale (D.Lgs. 152/06), attualmente in fase di revisione e modifica curata dal Comitato di studio istituito dal Ministero dell’Ambiente con decreto 12 giugno 2006.

Il d.d.l. in esame manifesta, sin dalla prima lettura, l’ambizioso obiettivo di collocare nella sistematica del codice penale – e segnatamente in posizione assai prossima ai delitti dolosi o colposi contro l’incolumità pubblica – nuove figure di delitti accomunate dal recare offesa al bene giuridico “ambiente”.

In realtà, anche alla luce del contesto normativo e di riforma sopra sintetizzato, si evidenziano con altrettanta chiarezza carenze di coordinamento e rischi di disorganicità, tanto con la stessa normativa e sistematica del codice, quanto con l’intero contesto del diritto penale dell’ambiente. Ne sembra consapevole lo stesso legislatore, ove prevede all’art. 3 una delega al Governo per adottare, nel termine di 18 mesi, uno o più decreti legislativi di riordino e coordinamento delle stesse disposizioni concernenti i delitti contro l’ambiente con l’assetto normativo previgente, “*al fine di evitare duplicazioni, lacune e sovrabbondanze*” e provvedere alla “*abrogazione esplicita*” di tutte le norme incompatibili con quelle introdotte”.

A tratti, inoltre, si ha l’impressione che il nuovo impianto normativo, al di là delle intenzioni, sia più adeguato a stigmatizzare generalmente le condotte offensive dell’ambiente e a mostrare una

certa volontà politica, piuttosto che a individuare esattamente, prevenire e punire realmente le stesse condotte.

Il testo di legge, infatti, pone non pochi problemi interpretativi, disegna fattispecie carenti sotto il profilo della tassatività e a volte persino sanziona meno severamente o meno efficacemente condotte già note all'ordinamento attualmente vigente.

Le osservazioni dell'Associazione Nazionale Magistrati, nel rispetto dell'impianto generale del d.d.l., vorrebbero evidenziare nel dettaglio tali lacune, soprattutto sfruttando il privilegiato punto di vista del magistrato interprete, vale a dire del soggetto che dovrà cimentarsi con applicazione in concreto delle norme in corso di formazione.

Le fattispecie di inquinamento ambientale (artt. 452-bis e 452-ter dello schema di d.d.l.)

Il disastro ambientale (art. 452-quater dello schema di d.d.l.)

L'alterazione del patrimonio naturale (art. 452-quinquies dello schema di d.d.l.)

Il traffico di rifiuti e i delitti in forma organizzata o associata (artt. 452-septies e 452-nonies dello schema di d.d.l.)

La previsione del nuovo delitto di traffico illecito di rifiuti comporta un sostanziale arretramento rispetto all'elaborazione di carattere dottrinale e giurisprudenziale formatasi intorno al pur problematico art. 53 bis D.Lgs. 22/97 (ora art. 260 D.Lgs. 152/06).

La nuova norma sul "traffico illecito" sembra costruita a fattispecie alternative poiché prevede e punisce una pluralità di condotte eterogenee tra loro, ma ciascuna idonea ad integrare l'intera fattispecie, a condizione che sia connotata dal carattere dell'illegittimità (anche in questo caso, imprecisa e pericolosa) e abbia ad oggetto "ingenti quantitativi di rifiuti".

Innanzitutto, non si comprende quale sia la differenza tra la norma in esame e l'art. 256 TU Ambientale di natura contravvenzionale, a meno che si tratti di un fenomeno di abrogazione tacita della disposizione del TU Ambientale. Ma questo non basterebbe a risolvere i problemi.

In secondo luogo, il concetto di "traffico" stride con la possibilità che una sola condotta, per esempio di abbandono o smaltimento, possa integrarlo; sembrava più aderente alla realtà la previsione di modalità operative organizzate (*"con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi di attività continuative organizzate"*), tipica del c.d. Decreto Ronchi e recepita anche nel TU Ambientale. Si dovrebbe ritenere così che le fattispecie ora sanzionate ex art. 260 D.Lgs. 152/06 dovrebbero essere punite ai sensi della nuova legge, attraverso il concorso della fattispecie monosoggettiva di cui all'art. 452 *septies* ed il reato di associazione a delinquere, aggravato secondo la disposizione dell'art. 452 *nonies*.

Non è più previsto che le condotte siano commesse *abusivamente*, bensì *illegalmente*. Con ciò perpetuandosi il dubbio interpretativo sinora invalso, e cioè se (vertendosi in ipotesi di attività regolate da autorizzazioni amministrative, anche sotto la forma di comunicazioni agli Enti pubblici o di iscrizioni ad Albi) tale qualificazione della fattispecie debba essere intesa con riferimento alle sole condotte integralmente prive di autorizzazione, cioè esercitate clandestinamente, o anche a quelle autorizzate ma esercitate in totale difformità con l'atto abilitativo (come sostenuto *ex multis* in Cass. III, 6 ottobre 2005, n° 40828, Fradella);

Inoltre, il trattamento sanzionatorio più mite rispetto all'art. 53 bis D.Lgs. 22/97 (ora art. 260 D.Lgs. 152/06) non si giustifica, a meno che si intenda far sopravvivere l'art. 260 cit. per le "attività organizzate". Anche in questo caso, sorgerebbero però enormi problemi di coordinamento sistematico e di applicazione degli artt. 256 TU Ambientale, 260 TU ambientale e infine 452-*septies* (eventualmente integrato dall'art. 416 c.p. aggravato dall'art. 452-*nonies*).

A tale ultimo proposito, non si può non rilevare come, a fronte dell'altisonante rubrica "delitti ambientali in forma organizzata", che secondo la relazione alla legge dovrebbe punire le c.d. "ecomafie", corrisponda una norma affatto innocua.

La norma introduce infatti una circostanza aggravante speciale a effetto comune dell'art. 416 c.p., così sollevando una serie di obiezioni, soprattutto in termini di efficacia:

- innanzitutto, occorre dimostrare la sussistenza di una associazione a delinquere attraverso la sempre difficile prova del vincolo associativo;
- la prova è resa ancora più difficile dalle caratteristiche specifiche del traffico di rifiuti, spesso posto in essere da una pluralità di soggetti eterogenei (pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio, imprenditori, vettori, tecnici, criminali, etc.), collocati lungo una catena di

distribuzione che non presuppone necessariamente la conoscenza reciproca di tutti gli “associati”, né la sussistenza di uno scopo comune a tutti;

- dal punto di vista sistematico (ma anche di politica criminale), si può obiettare che l’ordinamento penale prevede ad oggi una sola aggravante dell’art. 416 c.p. in caso di commissione di reati particolarmente gravi (**citare elenco**) a cui si aggiunge eccezionalmente la sola aggravante posta a tutela dell’ambiente, così implicitamente affermando che associazioni a delinquere finalizzate alla commissione di rapine a mano armata o estorsioni siano meritevoli di sanzioni più lievi;
- a tutto concedere, la prevista aggravante, come tutte le circostanze, può essere agevolmente neutralizzata attraverso il meccanismo normativo del bilanciamento, di cui all’art. 69 c.p.; qualsiasi operatore del diritto conosce quanto facilmente e frequentemente delle innominate e indefinite “attenuanti generiche” possano condurre alla sostanziale elusione anche delle circostanze aggravanti maggiormente rappresentative del disvalore del fatto.

In conclusione, sembra piuttosto auspicabile l’introduzione di una autonoma fattispecie associativa ambientale, che tenga conto delle caratteristiche specifiche del traffico di rifiuti e che dal punto di vista sistematico adotti una scelta di campo anche in tema di interesse e bene giuridico tutelato. In proposito, si osserva che le fattispecie associative sono generalmente poste innanzitutto a tutela dell’ordine pubblico, poiché l’interesse specifico è tutelato dai singoli reati-scopo, e sono strutturate come reati di pericolo. Di conseguenza, possono essere previste aggravanti in caso di pericolo concreto per la vita e l’incolumità delle persone o per l’incolumità pubblica; mentre pare paradossalmente più problematica l’introduzione di aggravanti a specifica tutela dell’ambiente e ciò a maggior ragione se strutturate in termini di pericolo e non di danno.