

# IL BENE “AMBIENTE” MERITA UNA TUTELA RINFORZATA

NEL QUADRO NORMATIVO IN ITINERE È FONDAMENTALE APPROVARE NORME PIÙ INCISIVE PER L'AZIONE PREVENTIVA, AMMINISTRATIVA E REPRESSIVA DEGLI ILLECITI AMBIENTALI. IL BENE GIURIDICO “AMBIENTE” MERITA UNA TUTELA “RINFORZATA” IN VIRTÙ DEI BENI FINALI DA TUTELARE QUALI LA VITA, L'INCOLUMITÀ DEI CITTADINI E LA SALVAGUARDIA DELLE GENERAZIONI FUTURE.

D alle attività info-investigative in campo ambientale, si può ormai desumere, anche nella regione Emilia-Romagna, la “*devolution* degli affari criminali” con particolare riferimento al traffico dei rifiuti, e la conseguente necessità di intensificare le attività di contrasto e di concertazione, non solo delle forze di polizia, ma di tutte le componenti dello Stato e del mondo associativo ambientalista e produttivo. Molto positivo, per quel che concerne il Corpo forestale, è il rapporto con l'Agenzia regionale di protezione ambientale e con gli agenti accertatori di Regione e Province, poiché in indagini a forte contenuto scientifico, la presenza di personale esperto inserito in una organizzazione di prevenzione e di contrasto non può che implementare le “difese immunitarie” rispetto a fenomeni invasivi che solo sinergie istituzionali possono adeguatamente arginare. Sul piano delle riflessioni pratiche, rilevante ed emblematica appare quella riguardante la condanna inflitta dal Tribunale di Bologna, per l'operazione *Moon desert*, da due anni e due mesi a tre anni e sei mesi di reclusione irrogata a cinque soggetti, oltre alle pene accessorie del ripristino dello stato dei luoghi e l'interdizione da professioni e uffici, per *attività organizzata di traffico illecito di rifiuti* (già art. 53 bis nel Ronchi ora art. 260 Testo unico).

Ma tale operazione, al di là delle condanne inflitte e successivamente prescritte, ha anche delineato la necessità di ricorrere al più presto a una adeguata riforma normativa, poiché attualmente i costi del ripristino riguardanti l'area confiscata e interessata da abnormi quantità di rifiuti speciali pericolosi e inquinanti (circa 15 mila tonnellate), insistono sulla collettività (dai 10 ai 20 milioni di euro, *stando a una stima di larga massima*), non potendo più aggredire le risorse finanziarie dei soggetti responsabili, poiché amministratori di società sottoposte a procedura concorsuale di fallimento.



FOTO: R. MORTEL - FLICKR, CC

Al danno si è quindi aggiunta la beffa, atteso il brocardo costituzionale secondo cui “*societas delinquere non potest*”. Ma numerosi sono i casi che si possono citare inerenti reati ambientali di varia tipologia su cui, peraltro, spesso l'organo nomofilattico interviene per attestare l'intervenuta prescrizione che, come noto, estingue il reato con conseguente pratica elusione delle misure accessorie di ripristino originario dello stato dei luoghi anche in zone particolarmente pregiate sotto il profilo paesaggistico-ambientale (es. Cass. Sez. III n.7608 del 25/2/2010, Ammendola).

Dalle esperienze operative vissute e dai lavori della Commissione sulle ecomafie, presieduta dall'allora ministro Ronchi, è possibile delineare alcune strategie di intervento, la cui filosofia di base, pur con talune variazioni significative, è attualmente all'attenzione del Parlamento che il 4 marzo 2015, con l'intervento del Senato ha modificato l'originario testo approvato dalla Camera.

Fondamentale comunque appare la necessità di approvare norme che consentano una maggiore incisività dell'azione preventiva, amministrativa e repressiva di illeciti che già dal 1996 la Convenzione del Consiglio d'Europa riteneva particolarmente

meritevole di tutela, atteso che il bene giuridico *ambiente*, inteso quale interesse fondamentale alla tutela di importanti beni finali quali la vita e l'incolumità dei cittadini e la salvaguardia delle generazioni future, è ben meritevole di una tutela “rinforzata”.

## Diritto sostanziale, l'azione inquinante e l'omissione di rimozione delle cause

I reati ambientali hanno ormai una complessità sociologica, perché spesso caratterizzati da un complesso apparato organizzativo, finalizzato all'aggiramento delle prescrizioni con conseguente profitto di tutti i soggetti coinvolti. Se è assolutamente condivisibile l'intuizione del legislatore che ha inserito quale ipotesi delittuosa il *traffico organizzato di rifiuti* è anche vero, alla luce delle esperienze maturate, che proprio perché la fenomenologia di molti reati ambientali è ascrivibile alla categoria delle manifestazioni criminali organizzate, è opportuna una strutturazione normativa ancora più netta dominata com'è dall'*organizzazione*

come requisito strutturale della condotta. Si tratterebbe quindi di completare un percorso normativo inserendolo nel novero delle fattispecie espressive di *criminalità organizzata*, sulla scorta di altri percorsi già intrapresi in materia di contrabbando o di tratta di esseri umani, che diano un respiro strategico alle iniziative investigative.

Si ritiene quindi indispensabile, a distanza di oltre sedici anni dal lavoro della commissione Ronchi, varare al più presto un gruppo omogeneo di norme che tutelino l'ambiente, che superino la pluralità di normative disorganiche sparse nei diversi testi di legge, allocandole – così come attualmente l'organo legislativo sta facendo – nel codice penale.

L'ideale sarebbe, in un prossimo passaggio ricognitivo dell'intera materia ambientale, superare la congerie di norme sparse nei diversi testi di legge, che rendono difficoltosa la loro percezione sia per il cittadino, sia per l'interprete. A riguardo vorrei sottolineare che già nel 1999 la suddetta Commissione nazionale sulle ecomafie, aveva proposto otto articoli da inserire nel libro II del cp in un autonomo titolo, il VI bis (*Delitti contro l'ambiente*). Ritengo che quel lavoro sia ancora oggi valido e foriero di una più incisiva azione di contrasto alla criminalità ambientale.

Importante, sulla scorta delle codificazioni europee, non limitare il concetto di *ambiente* solo ai tradizionali elementi dell'aria, dell'acqua o del suolo, ma estenderlo anche al patrimonio naturale, archeologico, storico-artistico e culturale.

Sul piano della natura degli illeciti ambientali è opportuno sottolineare l'esigenza, da perorare con più forza sul piano normativo, di considerare tali reati a condotta mista, individuando la condotta illecita nell'*azione inquinante* e nell'*omissione della mancata rimozione delle cause inquinanti*, sancendo la duplicità degli obblighi e la strutturazione bifasica del reato permanente, magari intervenendo anche sui tempi e le modalità di prescrizione.

La definitiva accettazione della teoria, giurisprudenzialmente incerta e contrastata, presuppone che l'offesa derivante dalla condotta assuma *carattere continuativo*, non esaurendosi in un solo istante, con conseguente spostamento del *dies a quo* da cui far decorrere i termini prescrizionali, consentendo una più adeguata possibilità punitiva.

Adeguarsi alle codificazioni europee, come il codice penale spagnolo e tedesco, avrebbe anche una funzione di "orientamento culturale", passando dalla tradizionale utilizzazione, in genere d'ipotesi contravvenzionale, a ipotesi



viceversa di natura delittuosa, onde sottolineare la maggiore disvalorialità degli eventi, oltre che lo slittamento dei citati termini prescrizionali.

Certo, ciò comporterebbe il passaggio della tutela penale dal reato di *pericolo astratto*, caratteristico delle violazioni contravvenzionali, a quella di *pericolo concreto* che ne giustificerebbe la maggiore gravità, ipotizzando sanzioni ancor più severe in caso di *danno*, configurabile in specifiche circostanze aggravanti, seguendo il paradigma del reato aggravato dall'evento e imputando tali aggravanti a titolo di *dolo* o di *colpa*, onde evitare polemiche sulla *cd responsabilità oggettiva* e conseguenti richiami all'art. 27 primo comma Cost. che bandisce qualsiasi ipotesi di responsabilità a riguardo.

Problema fondamentale da risolvere, anche per essere in linea con le normative europee, è inoltre quello delle sanzioni penali direttamente a carico delle persone giuridiche. Si è ben consci che tale problematica potrebbe configgersi col richiamato assunto costituzionale secondo cui "*societas delinquere non potest*", ma si è altrettanto ben consci che "paralizzare" ogni tentativo di riforma sulla questione – si pensi, ad esempio, a quelle società in gergo chiamate "scatole di legno" che spesso caratterizzano i movimenti anche virtuali di rifiuti – vorrebbe dire privare di tutele significative il cittadino e le istituzioni. Così come abbondantemente discusso in sede di Commissione con i massimi esperti nazionali di diritto ambientale, ritengo che ancorare la responsabilità penale dell'ente collettivo, basandola sull'omesso controllo dei suoi amministratori o dirigenti (a volte solo figure virtuali denominate in gergo "teste di legno") è proposta sicuramente fattibile. Tale intervento, previsto anche dal codice tedesco – oltre ad avere, a mio parere, i requisiti di costituzionalità – eviterebbe qualsiasi polemica che sicuramente insorgerebbe nel caso di irrogazione di sanzioni dirette in capo

all'ente collettivo, tipiche del modello penale francese, che però potrebbero paventare una violazione del principio costituzionale del "*ne bis in idem*".

Si auspica quindi che il Parlamento, in lettura finale, approvi al più presto il disegno di legge sugli "ecoreati" tenendo in considerazione le problematiche comunemente evidenziate.

## Diritto processuale penale tra verità materiale e processuale

Fortemente strategico per le attività d'indagine in questo settore, appare inoltre la necessità di riflettere sulla tenuta probatoria di taluni atti di polizia giudiziaria. È noto che il codice di rito, nel libro terzo riguardante le prove, ha ben definito la differenza tra *mezzi di prova* (tit. II: testimonianza, esame delle parti, confronti, ricognizioni, esperimenti giudiziari, perizie, documenti) e *mezzi di ricerca della prova* (tit. III: ispezioni, perquisizioni, sequestri, intercettazioni di conversazioni e di comunicazioni). Non sempre tale distinzione, con riferimento al libro V e in particolare al tit. IV (attività a iniziativa della polizia giudiziaria) è agevole per le attività di indagine. Mi riferisco in particolare a un'attività investigativa a forte contenuto oggettivo, quale quella degli accertamenti urgenti sui luoghi, sulle cose e sulle persone che la polizia giudiziaria può effettuare.

È pacifico che tale attività di polizia giudiziaria è acquisibile direttamente al fascicolo del dibattimento laddove si tratti di atti che vengono effettuati quando: – c'è pericolo che le tracce e i luoghi si alterino, si disperdano o si modifichino e il pubblico ministero non possa intervenire tempestivamente, oppure non abbia ancora assunto la direzione delle indagini.

Non sempre l'applicazione di tale assunto è pacifico. Spesso nel dibattimento, laddove l'atto di polizia giudiziaria è stato



FOTO: SHUTTER - FLOCCO, CC

acquisito direttamente al fascicolo quale *atto irripetibile* compiuto dagli organi accertatori, si assiste al tentativo della difesa degli imputati di farlo espungere dal fascicolo su cui il giudice forma il proprio libero convincimento.

In particolare la contestazione verte sulla irripetibilità dell'atto compiuto dalla polizia giudiziaria e quindi sulla diretta acquisizione dello stesso al fascicolo del dibattimento.

È vero che la Cassazione è intervenuta sull'argomento, sostenendo che il concetto di *irripetibilità* deve ritenersi coincidente con quello della *impossibilità materiale e ontologica* di rinnovare nel giudizio il medesimo atto eseguito nelle indagini preliminari, ma è pur vero che spesso le difese basano le proprie eccezioni sulla scarsa chiarezza normativa con riferimento alle condizioni di tempo, di luogo e di natura delle indagini che renderebbero l'atto di polizia giudiziaria direttamente transitabile nel fascicolo del dibattimento. Spesso infatti, sulla scorta di queste eccezioni, sollevano la necessità di compiere gli accertamenti tecnici non ripetibili con l'art.360 cpp che, com'è noto, rientra nelle attività del pubblico ministero e conferisce la stessa efficacia probatoria della perizia, e ancor più, permette all'indagato la possibilità di promuovere incidente probatorio al fine di effettuare l'accertamento tramite perizia.

La differenza sul piano operativo è molto forte perché, mentre nel 354 cpp c'è *facoltà* di assistenza del difensore dell'indagato, nel 360 cpp la presenza è obbligatoria. Quindi, *laddove la modifica dello stato dei luoghi non avviene in tempi rapidi* – e comunque tali da consentire l'informativa al Pm – *si può verificare che l'accertamento urgente o il sopralluogo effettuato dalla polizia giudiziaria venga espulso dal fascicolo del dibattimento* perché non effettuato con le regole dell'art.360 cp, dilatando la tempistica processuale e, in particolare, quella dibattimentale. Tanto può vanificare le risultanze investigative e amplificare lo *spread* tra verità materiale e processuale.

## La sostanziale differenza tra rilievi e accertamenti

Altro problema è rappresentato dalla sostanziale differenza tra rilievi e accertamenti di natura giurisprudenziale e non codicistica.

La giurisprudenza nomofilattica, col tempo, ha chiarito la differenza tra *rilevo* e *accertamento* intendendo per accertamento la valutazione dinamica del rilievo con valutazioni critiche necessariamente soggettive e per di più su basi tecnico-scientifiche, tant'è che ha escluso che possa essere espulso dal fascicolo del dibattimento un rilievo fotografico operato dalla polizia giudiziaria, pur senza permettere alla parte di dare avviso al difensore così come espressamente previsto dal combinato disposto degli artt. 354 e 356 del codice di rito.

In assenza di chiarezza normativa pare quindi che nell'art. 354 convivano i *rilievi* quali *mezzi di ricerca della prova* e gli *accertamenti* quali *mezzi di prova*.

La differenza è fondamentale in relazione alla possibilità di far transitare nel fascicolo del dibattimento atti della polizia giudiziaria compiuti nella flagranza di reato, senza pericolo di regressione nel fascicolo del pubblico ministero.

Una definizione puntuale delle differenze, fatti salvi i diritti di difesa, permetterebbe una maggiore utilizzazione probatoria degli atti di polizia giudiziaria a forte contenuto tecnico e oggettivo quali quelli che si compiono nel caso di indagini ambientali e nella gestione dei rifiuti. Assimilando il *rilevo* all'*ispezione*, consentendo alla polizia giudiziaria di utilizzare tale atto come mezzo di ricerca della prova (come per i sequestri e le perquisizioni), si darebbe certezza giuridica e non solo giurisprudenziale all'ontologicità dell'atto.

Non è questa la pretesa di richiedere l'adeguatezza dei mezzi rispetto agli scopi degli atti, né quella di penalizzare il principio di conformità rispetto

ai modelli tipici degli atti, tipico del sistema accusatorio, ma semplicemente l'istanza di non disperdere l'operato investigativo in materie a forti contenuti tecnici, in cui la disciplina di formazione della prova non può non tener conto di situazioni oggettive quasi sempre basate su parametri di riferimento che "a caldo" manifestano tutto il loro disvalore.

Mai come nei reati ambientali emerge il netto contrasto tra la "logica", che governa gli studi scientifici, e le regole che disciplinano il procedimento penale, essendo la prima ispirata da quella che Popper definiva la *precarietà delle teorie scientifiche*, e qualificata dalla rapida evoluzione che, nel tempo, ogni branca scientifica e ogni metodologia tecnologica subiscono; ed essendo, invece, le regole del rito penale caratterizzate da una tendenziale immutabilità, ricollegandosi a un fine primario, quello della ricostruzione di una vicenda umana e della verifica dell'esistenza di eventuali responsabilità, che presuppongono il conseguimento di emergenze dotate di sufficiente certezza.

D'altro lato vi è indubbia difficoltà dell'interprete a ricondurre *ad unum* una disciplina codicistica che, in relazione alle verifiche tecnico-scientifiche, risulta estremamente frammentata, divisa com'è dai riferimenti ai diversi soggetti processuali e dalla differente operatività dei singoli istituti in relazione alle distinte fasi del procedimento.

In tale contesto normativo non sono di poco *memento* le incertezze sul lessico utilizzato dal legislatore, considerato che le scelte terminologiche riguardanti singole attività non sempre rispondono a criteri razionali e sistematicamente coerenti dando origine alla "frammentazione" delle norme.

Il giudice finisce così per avere un ruolo creativo ispirato a quello che Ost ha definito il modello di "giudice Hermes", chiamato a *costruire*, più che a *rinvenire*, le regole di diritto applicabili.

Da qui la necessità di tipizzare con efficienza e precisione le norme sostanziali e procedurali in campo ambientale, al fine di non scaricare sul cittadino e sulle generazioni future il costo di una mancata attivazione di regole certe.

### Giuseppe Giove

Comandante regionale Corpo forestale dello Stato, Emilia-Romagna  
Componente Commissione nazionale ecomafie presieduta dal ministro Edo Ronchi