

ASPETTI APPLICATIVI DELLA TUTELA PENALE DELL'AMBIENTE

MENTRE SI SVILUPPA L'ELABORAZIONE GIURIDICO-DOTTRINALE E GIURISPRUDENZIALE SULLE NORME INTRODOTTE O MODIFICATE DALLA LEGGE 68/2015, È FIN DA ORA POSSIBILE RAGIONARE SU ALCUNE QUESTIONI METODOLOGICHE E DI CONTESTO PER FAVORIRE E ACCOMPAGNARE LE MIGLIORI PRASSI.

La legge 68/2015 ha ridisegnato il complessivo sistema della tutela penale dell'ambiente. Superando una situazione in cui risultava insufficiente l'effetto di *prevenzione generale* e di *prevenzione speciale* degli illeciti ambientali (poteva essere conveniente agire contro la legge a fronte della possibilità di subire una condanna per reati contravvenzionali, a pena pecuniaria, o di affrontare un procedimento penale probabilmente destinato alla prescrizione), il nuovo sistema si articola in maniera ampia e differenziata rispetto alla possibile gravità delle condotte. A un estremo si collocano i *delitti di evento*, sanzionati in maniera significativa; all'altro le *contravvenzioni che non hanno provocato danno o pericolo*, sulle quali si è posti in grado di intervenire in maniera efficace, rapida e restitutiva con l'applicazione del nuovo Titolo VI-bis del Dlgs 152/2006.

Il complesso normativo assume anche un forte valore di orientamento culturale senza concessioni al diritto penale simbolico, cioè alla proclamazione pura e semplice di principi repressivi non accompagnata da effetti concreti.

I due piani della prevenzione

I primi dati disponibili e i primi scambi di informazioni sull'applicazione della legge segnalano una doppia – e tendenzialmente progressiva – efficacia preventiva del nuovo sistema.

Da un lato il sistema delle prescrizioni per l'estinzione delle contravvenzioni sta producendo effetti rapidi (sia pure in presenza di alcune criticità): dati empirici mostrano come nella gran parte dei casi i soggetti a cui vengono dettate le prescrizioni ad esse si adeguano, con beneficio sia per la corretta regolazione ambientale delle attività sia per l'amministrazione della giustizia, evitando l'impiego di risorse eccedenti lo scopo per lunghi procedimenti penali.



Dall'altro l'effetto di prevenzione generale delle previsioni sanzionatorie più gravi tende a operare progressivamente sulle scelte dei soggetti produttori di impatto antropico significativo, con iniziative aziendali orientate a un nuovo equilibrio, investimenti per l'adeguamento di impianti e processi produttivi alle norme di tutela ambientale, diffusione di attività formative; con un isolamento ben più netto che in passato delle residue realtà chiaramente ecocriminali.

Il modello procedimentale estintivo

La necessità di approvare la legge interrompendo la *navette* tra Camera e Senato, ha lasciato non del tutto definita la regolamentazione delle prescrizioni impartite "allo scopo di eliminare la *contravvenzione accertata*" (art. 318-bis Dlgs 152/2006 introdotto dalla L 68/2015), il cui verificato adempimento, insieme al pagamento di una somma in misura ridotta rispetto alla sanzione

pecuniaria prevista, produce effetti estintivi del reato.

In mancanza, allo stato, di fonti normative primarie o secondarie per colmare talune aree grigie, si sono confrontate, sul territorio nazionale, direttive di segno diverso emanate dalle Procure della Repubblica e orientamenti espressi da Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente anche mediante la ricerca di dati nazionali comuni attraverso AssoArpa.

Trattandosi di fonti autorevoli ma non autoritative (né omogenee) la situazione rimane tale da consentire a ogni autorità giurisdizionale, organo di polizia giudiziaria o Agenzia coinvolti, una propria interpretazione: effetto che nell'applicazione della legge penale non è sostenibile, né può permanere sino al raggiungimento di stabili orientamenti della giurisprudenza di legittimità. Prescindendo in questa sede da considerazioni di merito sulle varie interpretazioni possibili, è utile evidenziare il livello di coordinamento

praticabile in concreto e allo stato delle cose, in attesa di un possibile intervento integrativo del legislatore.

In tal senso l'esempio positivo di interlocuzione tra Procure della Repubblica, Agenzie e polizie giudiziarie è quello del protocollo d'intesa sui reati ambientali sottoscritto il 18 maggio 2016 presso la Procura generale di Bologna, che ha assunto un'iniziativa di coordinamento basata sull'art. 6 Dlgs 106/2006, norma dell'ordinamento giudiziario che promuove, tra l'altro, "il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale" (*Ecoscienza* 3/2016, [Alberto Candi](#), avvocato generale presso la Procura generale di Bologna, *Un protocollo condiviso sui reati ambientali*). Si tratta, per l'appunto, di un livello di coordinamento praticabile in concreto e corretto dal punto di vista dell'ordinamento, il cui livello superiore, finalizzato all'obiettivo dell'omogeneità nazionale, si dovrebbe collocare presso la Procura generale della Corte di cassazione.

Il ruolo del pubblico ministero

La capacità delle Procure della Repubblica di rifuggire da iniziative eclatanti ma giuridicamente deboli – garantendo invece concretezza, tecnicità e scientificità agli accertamenti che le accomunano a polizie giudiziarie e Agenzie – sarà decisiva nel prossimo futuro per garantire la qualità dei procedimenti penali in materia di ambiente.

La questione si pone fin dal primo atto, e cioè dall'iscrizione della notizia di reato. Per le contravvenzioni il sistema delle prescrizioni postula una sicura individuazione dell'indagato e l'immediata qualificazione giuridica del fatto in termini precisi e tali da consentire, o meno, l'accesso al procedimento estintivo. Considerati i rilevanti effetti processuali, non si può far gravare sul solo operatore di polizia giudiziaria – e sull'asseveratore tecnico – la responsabilità della valutazione, in positivo o in negativo; al pubblico ministero compete la verifica necessaria della valutazione (la conferma o non della stessa, così come formulata dalla polizia giudiziaria e dall'asseveratore); ed egli dovrà giustificare, di fronte a istanze o eccezioni dell'indagato o imputato, i motivi di eventuale mancata ammissione. Per i delitti la necessità di svolgere, quanto prima possibile, accertamenti specialistici, affidati alla polizia



giudiziaria o a consulenti, eventualmente in contraddittorio, comporta un'analogia immediata accuratezza nella qualificazione giuridica del fatto, nell'individuazione soggettiva dei potenziali responsabili e in eventuali variazioni oggettive o soggettive in corso di indagini.

Le prospettive della polizia giudiziaria

Le due questioni che si pongono sono quella della funzionalità del circuito polizia giudiziaria Agenzie-Procure della Repubblica, e quella della qualificazione e specializzazione delle polizie giudiziarie. Un problema accessorio rispetto al nuovo sistema ma di grande rilevanza per la sua concreta applicazione era quello del superamento dei residui dubbi sull'attribuzione di funzioni di polizia giudiziaria al personale delle Agenzie; la legge 28 giugno 2016 n. 132, di istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, all'art. 14, settimo comma, rende esplicita l'attribuzione, talora oggetto di contestazioni (per il passato il riconoscimento della qualifica, con la conseguente validità degli atti di polizia giudiziaria compiuti, rimane deducibile dalla lettura coordinata dell'art. 57

c.p.p., del D.L. 496/1993 n. e del D.M. 58/1997).

Un altro aspetto riguarda il necessario orientamento comune dei soggetti coinvolti nelle indagini al risultato utile del processo.

La misurabilità dell'inquinamento, l'individuazione dei soggetti responsabili (persone fisiche e persone giuridiche), la necessità di definizione delle azioni riparatorie, necessitano di elevata competenza e integrazione di competenze.

Ciò richiede specializzazione – nel "cantiere della polizia giudiziaria ambientale" che la rimodulazione del Corpo forestale dello Stato e la soppressione delle Province hanno avviato – ma anche la diffusione di una conoscenza di base condivisa da tutte le polizie giudiziarie. Non solo specializzazione, dunque, ma anche qualificazione, attraverso una formazione comune adeguata, credibile, priva di enfasi e realmente interdisciplinare.

Giuseppe Battarino

Magistrato, collaboratore della [Commissione di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali correlati](#)