

Anche in dottrina vengono condivise le critiche circa l'inadeguatezza del sistema attuale.

Il modello contravvenzionale, previsto nella maggior parte dei casi dalla legislazione in vigore, non appare sufficiente per la rapida prescrivibilità delle fattispecie e per l'inadeguatezza sanzionatoria rispetto a fatti lesivi di indubbia rilevanza. Critiche sono da sempre rivolte anche alla tecnica della formulazione della norma penale in bianco, soprattutto in presenza di rinvii a fattispecie amministrative dai confini troppo ampi ed indefiniti, tali cioè da non osservare i canoni costituzionali di legalità e tassatività della norma penale.

Se l'obiettivo è quello di proteggere l'ecosistema e fronteggiare efficacemente ogni fatto aggressivo dell'ambiente, si deve certamente condividere il rilievo secondo cui i soli reati di danno non sono sufficienti. Non basta, infatti, intervenire con la sanzione penale quando il danno è già stato compiuto, magari irreparabilmente, ma occorre arretrare la soglia di tutela ed introdurre l'incriminazione di quelle condotte che siano in grado, si intende concretamente, di mettere in pericolo l'ambiente, come suggerito dalla decisione quadro. È necessario costruire le singole fattispecie come reati di pericolo concreto, in modo da introdurre delle soglie edittali di sanzione detentiva consistenti e, conseguentemente, rendere applicabili gli strumenti previsti dalle altre decisioni quadro soprarichiamate. Allo stato, solo la gestione di un'attività organizzata per il traffico illecito dei rifiuti, e la disciplina della discarica abusiva, contenute nel decreto Ronchi, presentano i richiesti requisiti di livello sanzionatorio, trattandosi, appunto, delle uniche fattispecie delittuose, punite a titolo di dolo, presenti nell'attuale sistema penale in materia di ambiente.

Un più severo trattamento sanzionatorio, adeguato al disvalore del fatto lesivo dell'ambiente, consente di allineare il sistema di protezione dell'ambiente tramite il diritto penale all'utilizzo degli strumenti giuridici di cooperazione giudiziaria rafforzata approvati nell'ambito del Terzo Pilastro. Ci si riferisce al mandato di arresto europeo ed alla decisione quadro sul blocco dei beni ed il sequestro a fini di prova: la possibilità di applicare questi strumenti alla criminalità ambientale, indipendentemente, come si è detto, dalla doppia incriminazione del fatto, deriva infatti dal *quantum* sanzionatorio previsto (richiedendosi, a tal fine, che le pene siano superiori ai tre anni).

L'attuale costruzione della tutela penale attraverso la fattispecie contravvenzionale non risulta più soddisfacente anche sotto un altro profilo: per la necessità di individuare con certezza il tipo di responsabilità. Infatti, secondo l'articolo 2 della decisione quadro 2003/80, occorre predisporre l'incriminazione per comportamenti « intenzionali », che, cioè, non soltanto siano offensivi rispetto al bene « ambiente », ma costituiscano pure un'aggressione diretta ad esso (nei quali, ancor più chiaramente, l'autore si è rappresentato e ha voluto il danno od il pericolo per l'ambiente). Si tratta, quindi, di costruire le fattispecie incriminatrici come delitti, anche per avere a disposizione termini di prescrizione più ampi.

Ulteriori aspetti di criticità vengono in rilievo anche in relazione alla necessità di adeguare il sistema nazionale alle indicazioni provenienti dall'articolo 3 della decisione quadro citata, che dispone

l'obbligo di incriminazione anche per i fatti commessi a causa di negligenza o, quanto meno, per negligenza grave. In questi casi però occorre stabilire dei limiti edittali diversi, ed inferiori a quelli previsti per i delitti dolosi, in modo da tenere conto della differenza sul piano della colpevolezza.

La riflessione scientifica sembra, quindi, suggerire una sorta di doppio binario: da un lato, incriminare « reati di corposa offensività » (ancorati al danno e al pericolo concreto), dall'altro prevedere illeciti formali, reati di pericolo astratto, forse anche di pericolo presunto, che contemplino meccanismi di esclusione della punibilità in presenza di condotte positive di riparazione della situazione illecita conseguente alla condotta presuntivamente pericolosa. Secondo alcuni, questi meccanismi potrebbero permettere di « degradare » la fattispecie sul piano amministrativo non come mera causa di estinzione del reato, ma pur sempre in un contesto di colpevolezza per il fatto. Naturalmente, tale sistema sanzionatorio va escluso per i fatti di maggiore gravità. Quando la colpevolezza è forte (ed è tale per le condotte produttive di un pericolo concreto e di danno), questi meccanismi di esclusione della punibilità non potrebbero trovare applicazione. In tali casi, l'obbligo di bonifica dovrebbe configurarsi come sanzione accessoria a quella detentiva.

4. Le linee guida dell'intervento riformatore.

Si rende indifferibile l'esigenza di individuare nozione unitaria di ambiente, comprensiva delle risorse naturali, sia come singoli elementi (acqua, aria, suolo e sottosuolo) che come cicli naturali, e delle opere dell'uomo protette per il loro interesse ambientale, paesaggistico, artistico, archeologico, architettonico e storico. In ciò ponendosi in linea sia con l'articolo 9 della Costituzione che con la tendenza riformatrice in atto volta a meglio specificare la protezione costituzionale dell'ambiente.

Indubbiamente, un percorso riformatore che conduca, in modo coerente ed armonico rispetto ai principi costituzionali ed all'intero sistema penale, all'introduzione di una fattispecie di delitto ambientale impone di affrontare e superare molte difficoltà di ordine dommatico.

Innanzitutto, l'introduzione nel nostro ordinamento di una figura di delitto ambientale, secondo lo schema dell'articolo 2 lettere *a)* e *b)* della decisione — quadro citata, richiede di individuare una definizione di « ambiente » dai confini il più possibile certi, e, quindi, in linea con i canoni di tassatività e determinatezza propri della norma penale.

Il che induce a considerare preferibile una soluzione diversa, fondata sull'attribuzione di disvalore penale a tutte quelle condotte di intenzionale violazione delle disposizioni proprie di quei settori (aria, acque, suolo, sottosuolo, patrimonio storico-artistico-archeologico) in cui si articola l'ambiente.

Del resto, lo spiccato tecnicismo delle disposizioni in materia ambientale mal si concilia con la struttura di un *corpus* normativo di tipo codicistico; le fattispecie criminose ambientali sono, spesso,

costruite mediante il riferimento a tabelle, elenchi, allegati tecnici, in continua evoluzione ed aggiornamento.

Tale rapporto di accessorietà della sanzione penale rispetto al diritto amministrativo ambientale rende consigliabile costruire le ipotesi delittuose secondo lo schema delle norme penali in bianco, sanzionando le condotte di dolosa trasgressione di vincoli normativi già esistenti, posti da atti aventi forza di legge, sufficientemente definiti e presidiati con sanzioni di tipo contravvenzionale od amministrativo.

In secondo luogo, si manifesta l'opportunità, al fine di rendere seriamente efficace e dissuasivo il precetto penale, di strutturare le fattispecie incriminatrici in funzione della progressività dell'aggressione al bene giuridico tutelato, contemplando ipotesi base di pericolo presunto (per le quali, cioè, la mera violazione intenzionale di prescrizioni di carattere amministrativo comporta la presunzione di messa in pericolo del bene tutelato) e successive ipotesi di pericolo concreto e di danno; ipotesi sulle quali, poi, modulare il trattamento sanzionatorio. Indispensabile è, inoltre, il raccordo con le fattispecie delittuose già esistenti, *in primis* l'articolo 53-*bis* del quale è necessario un aggiustamento con riferimento alla tematica dei rifiuti radioattivi, nonché l'estensione dell'area del penalmente rilevante a comportamenti criminosi, allo stato, privi di sanzione, tra i quali spicca l'abbandono in mare di rifiuti.

Prevedere, poi, che gli illeciti penali siano non contravvenzionali bensì delittuosi, significa, come si è detto, attribuire alla tutela dell'ambiente un posto di rilievo primario nell'intero sistema penale, anche sotto il profilo degli strumenti investigativi e processuali (possibilità di ricorrere alle intercettazioni telefoniche ed « ambientali », adottabilità di misure cautelari personali, utilizzabilità degli strumenti di cooperazione internazionale).

Centrale è anche il profilo delle condotte agevolatrici e corruttive dei pubblici ufficiali: diventa indispensabile introdurre figure autonome di reato ovvero ipotesi aggravate di fattispecie già esistenti, tali da sanzionare efficacemente tutte le attività di ausilio alla criminalità ambientale poste in essere dai funzionari infedeli.

Poiché, inoltre, la criminalità ambientale, come dimostrano i molteplici elementi acquisiti dalla Commissione relativamente alle inchieste giudiziarie, è criminalità di profitto, sovente su base organizzata, diventano indispensabili misure sanzionatorie che colpiscano i profitti, mediante la confisca dei patrimoni accumulati per effetto delle condotte illecite ovvero imponendo, anche come condizione di attenuazione della responsabilità, la bonifica dell'ambiente danneggiato. Sul punto, la Commissione ritiene indispensabile individuare le forme più opportune attraverso le quali aggredire i patrimoni illeciti, sia considerando l'ipotesi di un'estensione delle misure di prevenzione patrimoniali, sia valutando un'opportuna rimodulazione di altri strumenti normativi esistenti, *in primis* dell'articolo 12-*sexies* della legge n. 356 del 1992.

Criminalità ambientale è, spesso, come si è visto, criminalità inserita in contesti di tipo mafioso, a vocazione transnazionale; deve costituire, pertanto, motivo di specifica riflessione l'introduzione di

collegamenti, quanto meno per le ipotesi più gravi (soprattutto di tipo associativo), con la disciplina prevista per i reati di stampo mafioso, prevedendo la competenza investigativa delle direzioni distrettuali antimafia, sulla scorta di quanto già previsto, ad esempio, per la tratta degli esseri umani, per il traffico di droga o per il contrabbando di sigarette (tutti fenomeni criminali transnazionali, al pari di molte delle manifestazioni della delinquenza ambientale).

Una riflessione particolare merita, poi, la responsabilità delle persone giuridiche in materia ambientale.

La responsabilità della persona giuridica, opzione non più eludibile, alla luce degli impegni europei ed internazionali assunti dal nostro Paese, è stata introdotta nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 231 del 2001. Attraverso l'accertamento giudiziale, con le garanzie del processo penale, possono essere applicate all'ente le sanzioni interdittive espressamente previste dall'articolo 9 (l'interdizione dall'esercizio dell'attività, la sospensione o revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni il cui esercizio sia stato funzionale alla commissione dell'illecito, il divieto di contrattazione con la P.A., l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi e similia o eventuale revoca dei provvedimenti già concessi, il divieto di pubblicazione di beni e servizi). La disciplina in vigore include allo stato i seguenti reati: malversazione, indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato o di altro ente pubblico o della Comunità Europea, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e frode informatica in danno dello Stato o di altro ente pubblico, corruzione, corruzione per atto di ufficio e in atti giudiziari, istigazione dei medesimi delitti, concussione, anche ove coinvolgano membri degli organi delle Comunità europee e funzionari delle Comunità europee o di Stati esteri. Sono stati, poi, introdotti i reati di finanziamento del terrorismo internazionale e l'associazione finalizzata alla tratta di esseri umani ed alla riduzione in schiavitù o servitù (quest'ultima introdotta con legge n. 228 del 2003).

È opportuno ricordare che l'esercizio della delega è stato attuato solo in parte. L'articolo 11 della legge-delega 29 settembre 2000, n. 300, includeva tra i delitti suscettibili di addebito per illecito amministrativo all'ente i reati relativi alla tutela dell'incolumità pubblica previsti dal codice penale (al titolo VI del libro II), quelli ambientali, quelli scaturenti dalla violazione della normativa di tutela del territorio e quelli relativi a omicidio o lesioni colpose per violazione delle disposizioni sulla sicurezza ed igiene del lavoro. Il Governo in sede di attuazione del potere di delega ha motivato la decisione di limitare l'intervento ai soli delitti inclusi nelle Convenzioni oggetto della legge di ratifica contenente la delega (OCSE e PIF), come una scelta « minimalista », in linea con la volontà di un ordine del giorno votato dalla Camera dei deputati.

Il sistema del decreto legislativo n. 231 si pone, pertanto, come cornice generale per ogni successiva tipizzazione normativa di addebito di responsabilità per le soggettività giuridiche conseguente ad un reato, e rappresenta quindi una base per la costruzione di un diritto sanzionatorio unitario, in grado di colpire con i requisiti della effettività, proporzionalità e dissuasività, le condotte illecite riferibili

agli enti (collegate quindi ai settori della criminalità *lato sensu* economica). Il sistema delineato dal decreto legislativo n. 231, nell'intenzione del legislatore delegato, « dovrebbe valere a disciplinare la materia anche per il futuro: per l'eventualità, cioè, che il legislatore intenda rimpinguare l'ambito della responsabilità amministrativa dell'ente, ricollegandola alla commissione di reati diversi da quelli rispetto ai quali è stata oggi contemplata dal decreto legislativo » (Si veda la Relazione al decreto, al paragrafo 3).

In sede di recepimento della Convenzione di Strasburgo contro il crimine ambientale del 1998 e della decisione quadro dell'Unione europea del 2001 in materia di crimine ambientale, le quali entrambi prevedono l'obbligo di introdurre la responsabilità per le persone giuridiche, sarà, pertanto, necessario richiamare il citato decreto legislativo, che disciplina in via generale i requisiti e le modalità di accertamento della responsabilità amministrativa anche in riferimento al crimine ambientale.

Più in generale, l'intervento legislativo deve porsi l'obiettivo di meglio definire, rafforzandone le fattispecie, l'applicazione ai delitti ambientali delle norme penali relative al contrasto della criminalità organizzata e delle diverse mafie operanti nelle diverse aree del territorio dello Stato.

Si impone, inoltre, l'opportunità di valorizzare, in termini di attuazione della responsabilità, la collaborazione pronta e leale della persona giuridica all'accertamento del reato commesso nel suo interesse, in linea con la prassi di importanti autorità amministrative in tema di tutela dell'ambiente (*in primis*, *l'Environmental Protection Agency*).

Se, infatti, l'obiettivo primario di una rivisitazione del sistema penale in materia ambientale è quello di scoraggiare ogni aggressione, in forma individuale od organizzata, all'ambiente, aspetto fondamentale di tale strategia non può non essere anche quello di promuovere un vero e proprio mutamento culturale nel mondo imprenditoriale: persuadere le imprese che, investendo in ecologie pulite, in aderenza con il progresso scientifico e tecnologico, investono anche in un futuro sociale ed economico che ne potrà accrescere la competitività.

In tale quadro fondamentale rilievo assume l'esigenza di pervenire quanto prima all'approvazione di un nuovo testo dell'articolo 9 della Costituzione, il cui esame delle relative proposte di legge è in corso di svolgimento presso le Camere, che sia volto a sancire un forte ed esplicito richiamo ai valori della promozione e della tutela dell'ambiente.