

# LA TUTELA DELL'AMBIENTE TRA DIRITTO PENALE E DIRITTO AMMINISTRATIVO

di *Stefano Amore* \*

*La Decisione Quadro 2003/80/GAI del Consiglio dell'Unione europea può aiutare a ripensare, anche nell'ordinamento italiano, l'organizzazione delle forme di tutela dell'ambiente conferendo loro carattere di organicità. Attualmente nel nostro ordinamento c'è, in materia, una notevole complessità di rapporti: appare intanto difficile attuare un'efficace tutela ambientale attraverso il diritto penale in quanto il legislatore sembra che preferisca affrontare questi temi con gli strumenti del diritto amministrativo. A livello comunitario, invece, traspare sempre più la preferenza per un sistema di tutela penale. La riforma del nostro codice penale potrebbe costituire l'occasione per una rivisitazione degli illeciti ambientali.*

*The decision 2003/80/GAI by the Council of the EU can help reconsider, also in the Italian regulations, the organization of the conservation of the environment giving them coherence. At present there is in our regulations a significant complexity of relations: it is so very difficult to carry out an effectual activity of conservation for the environment through criminal law as the legislator seems to prefer facing these issues referring to those instruments deriving from administration law. At a Communitarian level, the preference for a criminal system of regulations is evident. The review of our criminal code could be an opportunity for a reconsideration of environmental crimes.*

**È** fatto noto che in Italia esiste un rapporto complesso tra tutela dell'ambiente e normativa penale. La difficoltà di attuare un'efficace tutela dell'ambiente attraverso il diritto

\* Magistrato dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia



penale è testimoniata, infatti, non solo dalle ricorrenti prospettive di condoni e sanatorie in materia, ma anche dalla stessa tendenza del legislatore ad affrontare questi temi avvalendosi, soprattutto, di strumenti tipici del diritto amministrativo.

Le ragioni di ciò sono molteplici, ma, indubbiamente, la preferenza per un sistema di tutela imperniato sugli illeciti amministrativi, piuttosto che su quelli penali, deriva anche dalle stesse caratteristiche di fondo del diritto penale italiano. Non va dimenticato, poi, che la stessa enucleazione di un autonomo concetto giuridico di ambiente, indispensabile ai fini della predisposizione di un'efficace tutela in sede penale, è, almeno in parte, ancora in itinere.<sup>1</sup> Gli strumenti di natura amministrativa appaiono quindi, in molti casi, astrattamente preferibili rispetto a quelli penali, anche considerata la loro maggiore idoneità a svolgere funzioni di prevenzione e di reintegrazione.

La validità di questo assetto, in cui la sanzione penale sarebbe, correttamente, utilizzata solo come "extrema ratio" è, tuttavia, ostacolata dalle endemiche deficienze della Pubblica Amministrazione italiana in sede di applicazione della normativa.

In particolare, in materia di salvaguardia dell'ambiente, alla secolare mancanza di fiducia dei cittadini nei confronti dell'operato della Pubblica Amministrazione si è affiancata la circostanza che gravi violazioni siano state, talvolta, perpetrate anche da organismi ed amministratori pubblici. Da ciò la diffusa diffidenza dell'opinione pubblica nei confronti dei mezzi di tutela dell'ambiente affidati esclusivamente ad organi della Pubblica Amministrazione e la richiesta, talvolta indiscriminata, di "penalizzazione" degli illeciti ambientali.

In realtà, i lunghissimi tempi di definizione del processo penale comportano la frequente prescrizione dei reati, specie se contravvenzionali, e, comunque, l'impossibilità di irrogare, se non dopo molti anni dalla commissione del fatto, le sanzioni previste dalla legge. Inoltre, lo stesso sistema dei principi del diritto penale, allo stato, non risulta pienamente armonizzabile con le forme di tutela richieste per un'efficace salvaguardia dell'ambiente, soprattutto con riferimento alla funzione della pena, chiamata a svolgere, in questo ambito, un ruolo spesso eterodosso rispetto a quello tradizionale.





La valorizzazione degli istituti sanzionatori a contenuto ripristinatorio tipica del diritto penale dell'ambiente determina, infatti, un'evidente attenuazione delle componenti retributive e rieducative della pena. Inoltre, questa stessa esigenza determina problematiche frizioni con i principi di legalità e colpevolezza, non essendo, sovente, il contenuto delle sanzioni ripristinatorie predeterminabile in concreto dal legislatore, né graduabile in funzione del grado di colpevolezza. Di qui l'opportunità di un complessivo ripensamento nell'utilizzazione delle diverse forme di tutela e, soprattutto, la necessità di una loro intelligente integrazione.

Uno spunto in questo senso si può trarre anche dalle iniziative normative intraprese sul tema dall'Unione europea ed, in particolare, dalla Decisione Quadro 2003/80/GAI del Consiglio dell'Unione. La Decisione, che tiene conto dei principi sanciti nella "Convenzione sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale" adottata dal Consiglio d'Europa il 4 novembre 1998, trae origine dalla preoccupazione delle istituzioni europee per l'aumento dei reati in danno dell'ambiente e per le loro conseguenze, che sempre più frequentemente rivestono carattere transnazionale.

Dall'esame delle sue disposizioni emerge la netta preferenza per un sistema di tutela penale imperniato su reati di danno o pericolo concreto, in cui la condotta incriminata viene presa in considerazione come causa effettiva o potenziale di morte, lesioni o danni permanenti alle risorse tutelate, pur stabilendosi la punibilità delle condotte di pericolo solo nell'ipotesi in cui queste abbiano violato la disciplina amministrativa.

La novità, peraltro, rispetto a quanto previsto nell'ordinamento italiano, è soprattutto nell'autonoma considerazione dell'acqua, dell'aria, della flora e della fauna come beni giuridici autonomamente protetti. Si tratta, a ben vedere, di uno spunto che anche il legislatore italiano dovrebbe valorizzare, dando autonomo rilievo all'ambiente, nelle sue molteplici sfaccettature, come oggetto di tutela penale e superando così, decisamente, quelle concezioni che ne fanno un valore semplicemente strumentale alla tutela di altri beni finali, come la salute umana.

In ogni caso, la Decisione Quadro<sup>2</sup> rappresenta una concreta possi-





bilità di ripensare, anche nell'ordinamento italiano, la complessiva organizzazione delle forme di tutela dell'ambiente, conferendo loro, finalmente, carattere di organicità.

### Le prospettive di riforma

La circostanza che la tutela dell'ambiente sia posta al crocevia tra diritto penale e diritto amministrativo ne condiziona, indubbiamente, anche le prospettive di riforma. In questa ottica, anzi, l'auspicata (ormai da molti anni) riforma del codice penale potrebbe costituire l'occasione per una generale rivisitazione degli illeciti ambientali e per il loro inserimento nella sistematica della parte speciale del codice penale.

Questo sembrerebbe, appunto, l'intento della più recente delle commissioni di riforma del codice penale succedutesi nel tempo,<sup>3</sup> quella presieduta da Carlo Nordio, che ai reati contro il patrimonio ambientale ha dedicato un apposito capo nella parte speciale del progetto.

Si tratta di una novità di non poco conto, non solo sotto il profilo sistematico, ma anche perché le fattispecie previste assumono tutte la qualifica di delitti,<sup>4</sup> con evidenti ripercussioni sia sotto il profilo dell'entità delle sanzioni previste che, soprattutto, ai fini della prescrizione dei reati.

Peraltro, la parte maggiormente innovativa del progetto di codice penale, anche ai fini del diritto penale dell'ambiente, sembra essere quella relativa alla riforma del sistema sanzionatorio, che promuove a pene principali molte delle attuali pene accessorie.

L'idea di fondo appare quella di consentire, in applicazione del canone dell'"*extrema ratio*", che la pena della reclusione possa essere convertita, nei casi stabiliti dalla legge e secondo criteri di ragguaglio da essa determinati, in altra pena detentiva o restrittiva della libertà personale meno afflittiva o in altre pene interdittive, prescrittive o ablativo.<sup>5</sup>

La scelta di permettere al giudice di convertire la pena principale detentiva in una sanzione di tipo interdittivo, prescrittivo o ablativo sembra, soprattutto con riferimento ai reati ambientali ed economici, particolarmente felice, anche in considerazione della circostanza che, in questi specifici ambiti, pene di questo tipo appaiono dotate di maggiore efficacia sotto il profilo della prevenzione, sia generale che speciale.





Nel progetto di riforma, quindi, il reato continua ad essere identificato tramite un criterio formale fondato sulla tipologia della pena (la reclusione), salvi i casi eccezionali nei quali è previsto l'ergastolo, ma il giudice può procedere alla conversione della reclusione in altra pena principale (detentiva, interdittiva, prescrittiva o ablativa), nei casi stabiliti dalla legge e secondo i criteri di ragguaglio previsti per i diversi tipi di sanzione.

L'effettività della pena ed il funzionamento del sistema sanzionatorio sono assicurati dalla circostanza che la sospensione condizionale della pena non si applica alle pene non detentive inflitte per effetto della conversione e dal fatto che la violazione degli obblighi, inerenti a ciascuna delle pene interdittive o prescrittive applicate in sede di conversione, comporta per il condannato la riconversione di queste pene nella reclusione originaria, salvo il computo della pena già scontata, da effettuare secondo i criteri di ragguaglio.

Inoltre, e ciò appare di particolare importanza per i reati ambientali, le pene applicabili in sede di conversione sono indicate dalla legge, relativamente a classi di reati, ma anche in rapporto a singole fattispecie criminose, secondo un modello incentrato sulla possibilità di adeguare il tipo di pena non solo al tipo di fatto ma anche al tipo di autore.

Naturalmente, perché il sistema sanzionatorio ipotizzato dalla Commissione Nordio possa effettivamente funzionare sarebbero indispensabili adeguati controlli sull'osservanza degli obblighi inerenti alle pene applicate in sede di conversione.

L'importanza e l'effettività dei controlli vanno anzi sottolineate in quanto «il controllo renderebbe visibile e quindi socialmente percepibile l'afflittività della conseguenza sanzionatoria, con un duplice effetto positivo: sul piano della prevenzione generale, perché accresce la forza dissuasiva del precetto penale; sul piano del bisogno sociale di sicurezza, perché risponde all'esigenza retributiva sentita dalla collettività e perché l'attività di controllo, anche se mirata, potrebbe essere percepita dalla collettività sociale come una variante speciale della cd. polizia di prossimità».<sup>6</sup>

Questo aspetto permette di introdurre un altro dei temi, a mio pare-



re determinanti per il raggiungimento di un accettabile livello di protezione dell'ambiente in Italia: la necessità che la tutela ambientale ed i controlli sull'osservanza delle sanzioni comminate ai condannati per reati ambientali vengano affidati a corpi di polizia altamente specializzati.

Su questo aspetto appaiono incentrate, in realtà, tutte le più interessanti proposte di riforma del sistema di protezione dell'ambiente in Italia. Basti pensare al modello, la cui estensione alle ipotesi di tutela ambientale è stata in più occasioni invocata, prefigurato dal D.L.vo 19 dicembre 1994, n. 758, per le contravvenzioni in tema di sicurezza sul lavoro, in cui l'organo di vigilanza, dopo aver accertato una violazione suscettibile di regolarizzazione (sotto forma di cessazione della permanenza o di eliminazione delle sue conseguenze dannose o pericolose), impartisce al reo un'apposita prescrizione per il ripristino, fissando contestualmente un termine massimo per il compimento dell'attività.

Allo stesso organo di vigilanza spetta anche verificare se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicato nella prescrizione, ammettendo 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, con conseguente estinzione del reato.

Questo modello di tutela per poter funzionare, in qualsiasi ambito lo si applichi, presuppone, è evidente, non solo un livello di elevata specializzazione e competenza da parte degli organi operanti, ma pure un rapporto organico tra magistratura e corpi di polizia.

Ciò considerato, non si può, quindi, non considerare con favore le proposte di legge per l'inserimento del personale del Corpo Forestale nelle sezioni di P. G. istituite presso le Procure della Repubblica e la recente riforma dell'ordinamento di questa forza di polizia.<sup>7</sup> Anzi, dato che il Corpo Forestale dello Stato, ai sensi della legge 121/81, è uno dei cinque corpi di polizia dello Stato ai cui appartenenti viene riconosciuta la qualifica di polizia giudiziaria e di agente di pubblica sicurezza (D.L.vo n. 804/48 e L. n. 121/81), ma l'unico non ancora stabilmente inserito nelle sezioni di Polizia Giudiziaria istituite presso le Procure della Repubblica, sarebbe sensato superare, quanto prima, questa





emblematica contraddizione. Emblematica perché, in mancanza di una specifica professionalità dei soggetti chiamati ad accertare gli illeciti ambientali e di un loro stabile inserimento nelle sezioni di polizia giudiziaria, anche l'introduzione nell'ordinamento di fattispecie fortemente connotate, come il delitto di "ecomafia" o come quello di "associazione per delinquere contro l'ambiente", sarebbe del tutto vana.

## Note

<sup>1</sup> Il travagliato dibattito sulla portata ed il significato della tutela dell'ambiente nel nostro ordinamento si è, recentemente, arricchito di alcuni ulteriori spunti forniti dalla Corte Costituzionale, che ha avuto modo di sottolineare come la tutela dell'ambiente rappresenti più che una materia, un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste (cfr. sentenze nn. 307 e 308 del 2003). Da sottolineare pure le iniziative volte a modificare il dettato dell'articolo 9 della Costituzione, per inserirvi una esplicita menzione dell'ambiente. Il disegno di legge costituzionale n. 553, d'iniziativa dei senatori Specchia, Nania, Zappacosta, Battaglia e Mulas, prevede la modifica dell'attuale testo con il seguente: «Tutela l'ambiente naturale in tutte le sue forme, il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

<sup>2</sup> Un altro profilo di novità è rappresentato dal sistema sanzionatorio delineato dalla Decisione Quadro, che, fermo il principio che le sanzioni debbano essere "effettive, proporzionate e dissuasive", riserva quelle detentive ai casi più gravi, mostrando una chiara preferenza per le pene a contenuto interdittivo (il divieto di esercitare attività che richiedono autorizzazioni o licenze ed il divieto di fondare, gestire o dirigere enti), ancorché considerate semplici pene accessorie.

<sup>3</sup> Commissione istituita con Decreto Interministeriale del 23 novembre 2001.

<sup>4</sup> Il progetto di codice penale supera il binomio delitti-contravvenzioni caratteristico del codice Rocco prevedendo un'unica categoria di reati, nella quale vengono inglobate anche le poche contravvenzioni non depenalizzate.

<sup>5</sup> Le pene principali si distinguono in: a) pene detentive o restrittive della libertà personale; b) pene interdittive; c) pene prescrittive; d) pene ablativo. Le pene principali interdittive sono perpetue o temporanee. La pena interdittiva perpetua è ragguagliata ad anni quattro di reclusione; le pene interdittive temporanee sono ragguagliate alla reclusione di durata corrispondente. Sono pene principali interdittive: a) l'interdizione o sospensione dai pubblici uffici; b) l'interdizione o sospensione da una professione, da un'attività di impresa o da un mestiere; c) l'interdizione o sospensione dall'esercizio di funzioni gestionali o di controllo di persone giuridiche, enti, associazioni o imprese; d) la revoca o sospensione di licenze, concessioni, autorizzazioni amministrative o altre abilitazioni; e) la decadenza o sospensione della potestà di genitore. Le pene prescrittive sono ragguagliate, agli effetti della conversione, secondo



FOCUS

il computo di cinque giorni di pena prescrittiva per un giorno di reclusione. A questo criterio di ragguglio fa tuttavia eccezione la pena dell'affidamento al servizio sociale con prescrizioni, che è pena di conversione paritetica per la reclusione non superiore a tre anni, in toto o come scaglione di pena di più lunga durata; la sua applicabilità in sede di conversione totale della reclusione è riservata ai non recidivi. Sono pene principali prescrittive: a) l'allontanamento dalla famiglia; b) il divieto o la limitazione di accesso o di permanenza in determinati luoghi o il divieto di avvicinare determinate persone; c) la sottoposizione a controllo; d) il lavoro di pubblica utilità; e) l'espulsione dello straniero con divieto di reingresso; f) l'affidamento al servizio sociale con prescrizioni.

Le pene principali ablativo sono la confisca e la pena pecuniaria prevista per i reati di competenza del giudice penale di pace. La confisca consiste nell'acquisizione allo Stato di parte del patrimonio mobiliare o immobiliare del condannato, fino a un valore pari al risarcimento del danno, cui il condannato è comunque tenuto. Sotto questo versante, la pena ablativa della confisca è pena di conversione, raggugliata secondo il computo di euro 50 per ogni giorno di reclusione e, per ragioni evidenti, è di applicazione privilegiata nei reati di cosiddetta delinquenza economica, imprenditoriale, ambientale o nei reati determinati da fini di lucro. La confisca opera, tuttavia, anche come pena accessoria, che deve essere sempre inflitta relativamente alle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e che ne sono il prodotto o il profitto o che ne costituiscono il prezzo o ancora per le cose per le quali la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione costituiscono reato.

<sup>6</sup> Così nella relazione di accompagnamento al progetto di parte generale del codice penale.

<sup>7</sup> Il nuovo ordinamento del Corpo Forestale dello Stato è contenuto nella legge n. 36 del 6 febbraio 2004, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 37 del 14 febbraio 2004.

