PuntoSicuro

ARTICOLO DI PUNTOSICURO

Anno 28 - numero 5995 di Martedì 13 gennaio 2026

Contrasto ai reati ambientali: prevenzione, ripristino e ruolo delle istituzioni

La legge 68/2015 ridefinisce i reati ambientali puntando su prevenzione e ripristino, valorizza il ruolo del SNPA e delle agenzie regionali e integra competenze e dati scientifici per un contrasto efficace. Un'analisi della normativa degli ultimi anni.

Pubblichiamo un articolo tratto dalla Rivista "Ecoscienza" di ARPAT a cura di Giuseppe Battarino, che analizza le prospettivi di contrasto ai reati ambientali così come ridefiniti dalla Legge 68/2015 che punta su prevenzione e ripristino, valorizzando il ruolo del personale SNPA e delle agenzie regionali e integrando competenze e dati scientifici per un contrasto più efficace e misurabile.

Pubblicità

Contrasto ai reati ambientali, le prospettive

Il contrasto ai reati ambientali nell'ambito del sistema penale si colloca in un insieme di strumenti di regolazione e controllo dell'impatto antropico.

Un'efficace tutela dell'ambiente si attua infatti mediante un insieme di strumenti che vanno da quelli giurisdizionali (civili, amministrativi, contabili, penali), a quelli di amministrazione attiva, a quelli ispettivi e di controllo, alla funzione legislativa ? nazionale e sovranazionale ? e di inchiesta parlamentare, al ruolo dei cittadini e delle associazioni; in una prospettiva di integrazione di azioni e scambio di conoscenze tali da consentire la reale conoscenza dei fatti e dei fenomeni e l'effettiva protezione del bene costituzionalmente protetto.

L'intervento del sistema penale e le sue finalità

In questa dinamica l'intervento del sistema penale, inteso come insieme coordinato di diritto penale sostanziale e processuale, deve essere pensato, in maniera costituzionalmente orientata, come avente carattere residuale.

Le fattispecie penali devono essere finalizzate a tutelare beni collettivi/ comuni ovvero beni individuali non altrimenti tutelabili; se di nuova introduzione devono descrivere condotte o eventi che non rientrano in fattispecie penali vigenti; i fatti che esse prevedono devono essere di possibile effettivo accertamento nel procedimento penale con le risorse concretamente disponibili. **La legge 22 maggio 2015 n. 68** corrisponde a questi canoni di orientamento costituzionale e non si è limitata a introdurre nuove fattispecie incriminatrici nel Codice penale ma, modificando il preesistente assetto dei reati contro l'ambiente, ne ha disegnato un nuovo sistema, orientato in principalità alla prevenzione.

La legge n. 68 del 2015 ? e la sua attuazione pratica, in questo decennio ? orienta a una visione funzionale del procedimento penale, a partire dalla sua origine: già nella notizia di reato è necessaria, in una modalità "prospettica", l'accuratezza descrittiva delle condotte, degli eventi, delle serie causali, e anche delle attività ripristinatorie attese.

La figura dell'ufficiale di polizia giudiziaria

Un compito rilevante e impegnativo per la polizia giudiziaria: dunque assume particolare significato l'avvio a soluzione dell'annosa questione dell'attribuzione della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria al personale (Upg) del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, istituito dalla **legge 28 giugno 2016, n. 132.**

La recente integrazione tra normativa primaria e secondaria in materia di ispettori ambientali, è un passo rilevante nella direzione che il procedimento penale in materia di reati ambientali e, più in generale, l'azione di contrasto ai reati ambientali, richiede per poter essere coerente nei fini ed efficace negli atti.

Nell'articolo 14 della legge n. 132 del 2016 l'attribuzione della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria postula quella di ispettore: non attribuibile formalmente ? e con effetti stabili anche nella giurisprudenza ? in difetto delle invocate norme attuative.

Il decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2024, n. 186, contiene ora le disposizioni regolamentari sul personale ispettivo del Snpa.

In sintesi: si prevedono le modalità di individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi e i requisiti richiesti per tale incarico; questo personale è destinato a svolgere gli interventi ispettivi nell'ambito delle funzioni di controllo di competenza del Snpa e a esso può essere attribuita la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

L'art. 7 del Dpr n. 186 del 2024 disciplina le modalità di trattazione, in ambito interno alle Agenzie e all'Ispra, di "segnalazioni di illeciti ambientali" provenienti da singoli cittadini o realtà associate; a fronte di segnalazioni contenenti notizie di reato prevarranno peraltro i doveri di trattazione e comunicazione di cui agli artt. 330ss. cpp, che danno luogo all'avvio di un procedimento penale.

Il quadro normativo così integrato, e la sua realizzazione pratica, consentono di esaminare con maggiore compiutezza le prospettive del contrasto ai reati ambientali mediante il sistema penale.

Nell'analisi degli elementi costitutivi del fatto illecito assume particolare significato l'introduzione nel procedimento penale di conoscenze scientifiche e di dati ambientali validati.

Il ruolo del Snpa risulta in questo ambito già normativamente definito dalla legge n. 132 del 2016: si tratta ora di adeguare l'organizzazione di tutte le articolazioni del Sistema in forma utile a garantire l'effettività di un ruolo centrale anche nelle

dinamiche del procedimento penale.

Quanto alla complessiva efficacia delle norme penali, in assenza, in epoca recente, di verifiche statistiche e valutazioni tecnico-giuridiche, si deve rinviare alla Relazione finale sull'attuazione della legge 22 maggio 2015 n. 68 in materia di delitti contro l'ambiente della Commissione bicamerale di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali a esse correlati, approvata nella XVIII Legislatura il 15 settembre 2022: ma si può comunque empiricamente affermare che la legge n. 68 del 2015 abbia corrisposto agli scopi di prevenzione dei reati che la caratterizzavano.

Il problema storico dell'intervento penale in questa materia era quello della mancanza di una reale efficacia di prevenzione speciale delle incriminazioni: interventi su reati prevalentemente contravvenzionali non inducevano gli autori di illeciti a non più commetterne: non vi era deterrenza a fronte di una possibile condanna a pena pecuniaria con decreto penale o di un procedimento spesso destinato a una pronuncia di estinzione del reato per prescrizione.

Nel nuovo sistema i delitti si collocano in una progressione di gravità; mentre, al margine inferiore, con la nuova Parte sesta-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ? che, prevedendo ipotesi di improcedibilità, si basa sull'implicito riconoscimento della limitatezza delle risorse per le indagini e per la celebrazione del processo penale ? si interviene in maniera efficace e rapida su condotte che non hanno provocato un effettivo danno.

L'approccio, sia sistemico che, specificamente, penale, alla tutela dell'ambiente, deve assolvere a una pluralità di funzioni: compresa la garanzia di ordinato svolgimento di attività lecite, regolate e controllate.

Da questo punto di vista, sin dalla sua entrata in vigore, e nel seguito della sua applicazione, la legge n. 68 del 2015 si è caratterizzata per la programmatica divaricazione tra le attività a impatto antropico strutturalmente lecite, rispetto alle quali si pongono in primo luogo esigenze di regolazione e controllo, e la criminalità ambientale, al cui contrasto devono essere destinate efficacemente le risorse del procedimento penale.

Ma perché questo effetto si produca, sia nella fase delle indagini preliminari, che nella fase processuale, che in quella eventuale di esecuzione penale, i soggetti pubblici coinvolti nel procedimento devono agire con un elevato grado di competenza e integrando i rispettivi ruoli.

Questo, da un lato, porta a ben valutare la possibile gravità delle condotte; dall'altro lato, e preventivamente, consente ai soggetti privati di orientare correttamente le loro azioni.

L'importanza dello sviluppo delle competenze e dei dati scientifici

Lo sviluppo delle competenze in maniera omogenea e con obiettivi elevati ? a cui concorre in maniera decisiva il Snpa ? corrisponde altresì all'esigenza di uniforme applicazione delle norme: per quanto riguarda le attività antropiche lecite al fine di garantire che le condizioni di svolgimento non incontrino forme differenti di reazione agli stessi comportamenti in territori diversi, e che ne sia quindi possibile la pianificazione in conformità alla legge; per quanto riguarda le attività illecite al fine di garantire livelli adeguati e omogenei di prevenzione e repressione su tutto il territorio nazionale. Lo scenario disegnato dalla

legge n. 68 del 2015, dalle modifiche al decreto legislativo n. 152 del 2006, dalla legge n. 132 del 2016 e dal recente Dpr n. 186 del 2024, è complessivamente caratterizzato dall'integrazione tra le funzioni di controllo, quelle di polizia giudiziaria, quelle inquirenti e giudicanti fondata sulla competenza e sulla comunicazione.

Venendo ad alcuni aspetti specifici, che condizionano il quadro in cui la tutela penale dell'ambiente è idonea ad agire, va considerato innanzitutto l'ampio spettro delle condotte incriminate nel sistema derivante dalla legge n. 68 del 2015, e le diversificate conseguenze delle stesse. Si consideri che l'esito del procedimento penale, o un passaggio intermedio, potrà consistere nella richiesta di agire a tutela o per il ripristino delle matrici ambientali, attività che può rivelarsi onerosa e che quindi già nella condizione di indagato si deve poter calcolare e programmare: costituisce un diritto dell'indagato conoscere quanto prima possibile quali saranno le conseguenze ipotizzabili della sua presunta condotta illecita, che possono comportare l'impegno di rilevanti risorse materiali.

Sin dall'acquisizione della notizia di reato è richiesta, agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria che operano, una qualità descrittiva totale.

Sul versante dei pubblici ministeri la qualificazione giuridica del fatto è da valutare attentamente: anche, se necessario, in difformità dalla prima qualificazione data dagli operanti di polizia giudiziaria, i quali dovranno peraltro essere informati dal magistrato inquirente di questa ritenuta difformità, sia per le conseguenze sul procedimento in corso, sia per valutazioni omogenee in casi futuri.

Molto importante è la prima identificazione degli indagati, che può rivelarsi ardua in organizzazioni complesse, e che può coinvolgere l'applicazione del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, le cui forme di responsabilità amministrativa da reato sono previste per i delitti contro l'ambiente.

Per le ipotesi "minori" dovrà essere verificata della congruenza delle valutazioni della polizia giudiziaria quanto alla ritenuta applicabilità ? o non applicabilità ? dell'art. 318-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006: considerando peraltro che uno degli skill essenziali, per polizia giudiziaria e magistratura inquirente, risiede nella capacità di scorgere realtà delittuose complesse a partire da episodi di apparente scarsa gravità: esemplari in questo senso le indagini che sono arrivate a ricostruire significative realtà di traffico transnazionale di rifiuti a partire da una miriade di singoli conferimenti o trasporti illeciti.

Nel caso di effettiva minore gravità del fatto, di ampia e immediata rilevanza pratica è la procedura di eliminazione (comunemente detta di " estinzione") delle contravvenzioni, che abbiamo citato. Sono state affrontate numerose questioni applicative di carattere pratico, progressivamente risolte dalla giurisprudenza, ma anche mediante l'adozione di misure organizzative e protocolli operativi da parte dei soggetti pubblici coinvolti (in questo senso di grande rilevanza sono le linee guida Snpa).

Tra le sopravvenienze normative va segnalato il decreto legge n. 36 del 2022, convertito con modificazioni in **legge n. 79 del 2022**, che ha previsto, inserendo il comma 4-bis nell'art. 318-ter del decreto legislativo n. 152 del 2006, che, con decreto del Ministro della Transizione ecologica, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, siano stabiliti gli importi da corrispondere a carico del contravventore per l'attività di asseverazione tecnica; e, modificando il comma 2 dell'articolo 318-quater, ha previsto che entro centoventi giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l'organo accertatore comunichi al pubblico ministero l'adempimento della prescrizione nonché l'eventuale pagamento della somma dovuta ai fini

dell'estinzione del reato e di quella (di cui s'è detto sopra) da corrispondere per la redazione della prescrizione o per il rilascio dell'asseverazione tecnica; ha altresì fatto chiarezza sulla destinazione degli importi, che "sono riscossi dall'ente accertatore e sono destinati al potenziamento delle attività di controllo e verifica ambientale svolte dai predetti organi ed enti".

Un elemento unificante per i reati contro l'ambiente è quello della "misurabilità" dell'inquinamento, da intendersi come valutazione differenziale/comparativa delle condizioni di una o più matrici ambientali, ovvero dell'impatto antropico, ovvero della fruibilità di un sito per gli esseri viventi: esplicita nell'art. 452-bis c.p. ma che costituisce un criterio valutativo per ogni fattispecie di reato ambientale.

Una valutazione rilevante nell'applicazione di istituti quali il ravvedimento operoso di cui all'art. 452-decies c.p., il ripristino dello stato dei luoghi di cui all'art. 452-duodecies c.p., l'esclusione della confisca prevista dall'art. 452-undecies nel caso in cui l'imputato "abbia efficacemente provveduto alla messa in sicurezza e, ove necessario, alle attività di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi". Si tratta di norme in cui ricorrono le espressioni messa in sicurezza, bonifica, ripristino dello stato dei luoghi, ripristino ambientale, recupero, da coordinare, non sempre agevolmente, con le previsioni del decreto legislativo n. 152 del 2006.

Se il risultato del procedimento penale non è solo l'accertamento della responsabilità per un fatto costituente reato ma anche la restaurazione di una situazione materiale compromessa dalla condotta illecita, è evidente l'incremento di complessità degli atti demandati a tutti i soggetti; anche considerando il possibile andamento parallelo tra procedimento penale e vicende amministrative, con la caratteristica della necessaria continuità dell'azione amministrativa a fronte dell'occasionalità dell'intervento penale (le autorità amministrative incaricate della tutela ambientale devono gestire immediatamente la reazione agli eventi di contaminazione, di compromissione o deterioramento delle matrici ambientali ma in seguito tenere conto degli sviluppi di un eventuale procedimento penale).

Il ruolo centrale del Snpa emerge anche per l'esigenza di dati affidabili, validati e accessibili, relativi alle condizioni dei siti, degli ecosistemi, delle matrici ambientali. Pensare che per un sito o un ecosistema siano disponibili non solo tutti i dati ambientali ma anche quelli, incrociabili con dati sui soggetti, relativi ad attività amministrative, di controllo, di polizia giudiziaria e giurisdizionali fa immaginare la possibilità di un'analisi organica e non frammentaria, utile a una più efficace amministrazione attiva e ottimizzazione di risorse, ma anche all'acquisizione di prove processuali.

La situazione attuale vede distribuite tra enti locali, agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, regioni, aziende sanitarie e organi amministrativi statali, le conoscenze di cui si è detto (stato delle matrici ambientali, attività amministrative di governo del territorio, autorizzazioni di attività a impatto antropico, controllo sulle attività umane che producono pressione antropica); ma la legge n. 132 del 2016, che individua nel Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente la fonte di conoscenza istituzionale, principale e garantita, delle informazioni in materia ambientale, necessarie anche per le valutazioni in ambito giudiziario, dovrebbe tendere a produrre un'integrazione dei dati.

Va infine ricordato che la tutela penale dell'ambiente si colloca nell'attuazione della **direttiva 2008/99/UE** nonché della più recente **direttiva UE 2024/1203**: anche per quanto riguarda le esigenze di coordinamento e cooperazione nell'ambito dell'Ue imposte dalla frequente natura transfrontaliera dei reati ambientali.

Giuseppe Battarino

Magistrato collaboratore della Commissione bicamerale d'inchiesta sulle ecomafie nella XVII e XVIII Legislatura

Scarica la normativa di riferimento dalla banca dati:

DECRETO LEGISLATIVO 3 aprile 2006, n.152 - Norme in materia ambientale.

LEGGE 22 maggio 2015, n. 68: Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente.

LEGGE 28 giugno 2016, n. 132 Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale.

DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 4 settembre 2024, n. 186 Regolamento concernente disposizioni sul personale ispettivo del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA) ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge 28 giugno 2016, n. 132.

LEGGE 29 giugno 2022, n. 79 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR

DIRETTIVA 2008/99/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente

DIRETTIVA (UE) 2024/1203 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO dell'11 aprile 2024 sulla tutela penale dell'ambiente, che sostituisce le direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE

Licenza Creative Commons

www.puntosicuro.it