

1. L'attività della Commissione e il contesto normativo.

La Commissione, nell'ambito della sua attività istituzionale, così come definita dalla legge 7 gennaio 2014, n. 1, è chiamata « a fare luce sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti » ma anche a « individuare le connessioni tra le attività illecite nel settore dei rifiuti e altre attività economiche », le « attività illecite connesse al traffico illecito transfrontaliero dei rifiuti », a verificare l'eventuale sussistenza di comportamenti illeciti « da parte della pubblica amministrazione centrale e periferica e dei soggetti pubblici o privati operanti nella gestione del ciclo dei rifiuti », nella gestione dei siti inquinati nel territorio nazionale e nelle attività di bonifica, nella gestione dei rifiuti radioattivi, nella gestione degli impianti di depurazione delle acque nonché dello smaltimento dei fanghi e dei reflui provenienti da tali impianti e nella gestione dei rifiuti pericolosi.

Il perimetro di queste attività – nell'esercizio dei poteri previsti dall'articolo 82 della Costituzione e dalla legge istitutiva – porta la Commissione ad acquisire ed esaminare provvedimenti giudiziari, ad interloquire con autorità giudiziarie e con soggetti che assumono veste di parti processuali, nella prospettiva di ricostruire l'esistenza e la natura di fenomeni illeciti, del rischio dell'emergenza di tali fenomeni o della loro strutturazione su alcuni territori o in alcuni settori tematici.

Il contesto normativo generale è decisivo per le valutazioni della Commissione, che ha modo di raccogliere, incidentalmente, le osservazioni circa l'efficacia degli strumenti offerti dalle norme, nella cui esclusiva soggezione agisce la giurisdizione e con il cui rispetto si confrontano quotidianamente i cittadini, i loro soggetti esponenziali, le imprese, i pubblici amministratori.

Ad esito di un lungo e complesso lavoro parlamentare, la legge 22 maggio 2015, n. 68 (« Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente ») ha attuato il riconoscimento, all'interno del Codice penale, dell'ambiente come bene tutelato, sul presupposto della sua rilevanza costituzionale, ridisegnandone il complessivo sistema di tutela.

Nel corso dell'attività della Commissione, sin dall'entrata in vigore della legge, si è percepita la grande attenzione alla sua concreta applicazione da parte di tutti gli interessati, così da suggerire l'avvio di un'interlocuzione con gli uffici giudiziari per ampliare la raccolta di quelle informazioni che venivano fornite in occasione di singole audizioni o missioni.

Pur agendo in forme semplici e con approccio libero – senza dunque la sistematicità e copertura totale posta in campo nel medesimo ambito, con proprie raccolte di dati, da altri soggetti istituzionali – la risposta degli uffici giudiziari è stata ampia e ha consentito, ai fini di interesse della Commissione, di fotografare lo stato di attuazione della legge e le criticità applicative, in una finestra temporale significativa.

Sono pervenute, tra l'aprile e l'ottobre 2016, relazioni e note degli uffici giudiziari nelle quali si esaminano aspetti interpretativi e organizzativi, si segnalano criticità, si forniscono dati; è stata altresì trasmessa documentazione, e in particolare direttive e provvedimenti giudiziari.

Rinviando considerazioni analitiche alla citazione del lavoro svolto dal Servizio per il controllo parlamentare della Camera dei deputati e ai commenti allo stesso nella prospettiva della presente relazione, si può affermare, in termini generali, che da parte di una pluralità di uffici giudiziari è emerso il desiderio di interloquire con il Parlamento, in una visione dinamica della legislazione che tiene insieme la produzione delle norme in sede parlamentare e la loro applicazione in sede giurisdizionale.

Nel periodo in esame, e comunque dopo l'entrata in vigore della legge 22 maggio 2015 n. 68, la sensibilità istituzionale di diversi soggetti ha portato alla redazione di documenti ad essa relativi, di portata generale, che la Commissione ha ritenuto di acquisire e di mettere a disposizione nel contesto della presente relazione, alla quale sono allegati.

Si tratta:

della relazione dell'ufficio del Massimario della Corte di cassazione, risalente al momento dell'entrata in vigore della legge n. 68 del 2015, che ha ne fornito il primo quadro interpretativo, analizzando con ampia disamina le nuove fattispecie penali e le criticità già segnalate durante l'iter della riforma;

della relazione della procura generale presso la Corte di cassazione ad esito della riunione dei procuratori generali del 14-15 aprile 2016 in tema di applicazione dell'articolo 6 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106 ai reati ambientali, che affronta le questioni dell'organizzazione degli uffici di procura in tema di indagini ambientali, dell'acquisizione della prova scientifica, del traffico illecito di rifiuti e « reati spia », del coordinamento delle indagini ambientali, obblighi informativi, protocolli investigativi, dell'estinzione delle contravvenzioni ambientali mediante il meccanismo delle prescrizioni, dell'esecuzione delle sentenze di condanna alla remissione in pristino per reati ambientali;

del protocollo d'intesa in materia di reati ambientali nel territorio distrettuale dell'Emilia Romagna del 19 maggio 2016, promosso dalla procura generale di Bologna, sottoscritto dalla stessa procura generale, dalle procure della Repubblica del distretto, dalle polizie giudiziarie specializzate e dall'ARPAE Emilia-Romagna, a fini di omogenea applicazione nel territorio distrettuale della disciplina prevista per i reati in materia ambientale, con particolare riferimento al procedimento di estinzione delle contravvenzioni di cui alla parte sesta-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Nel protocollo si dà conto dell'interlocuzione promossa dalla Commissione, alla quale i sottoscrittori hanno ritenuto « opportuno e doveroso » trasmetterlo d'iniziativa;

del documento ISPRA-SNPA del 29 novembre 2016 sugli indirizzi per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex parte VI-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006, frutto anche del lavoro in precedenza svolto dalle agenzie associate in AssoARPA; il documento propone la prosecuzione dell'attività dell'osservatorio sull'applicazione della legge n. 68 del 2015 e la realizzazione di una serie di attività di sistema di natura

informativa; gli allegati al documento, riguardanti la ricognizione ed analisi delle linee-guida e circolari e emesse da procure della Repubblica, enti del SNPA e altri enti, tabelle sinottiche e riepilogo della procedura estintiva, non sono allegati alla relazione ma disponibili al *link* <http://www.isprambiente.gov.it/it/sistema-nazionale-protezione-ambiente/consiglio-federale-2/atti>;

del rapporto di Legambiente, »Ecogiustizia è fatta », pubblicato il 22 marzo 2016, che traccia un bilancio dei primi otto mesi di applicazione della legge n. 68 del 2015, riportando dati numerici acquisiti per il tramite delle forze di polizia, e cita le indagini ritenute più significative, segnalando ulteriori iniziative ritenute utili ad un'ancor più incisiva azione di prevenzione e contrasto dei fenomeni di illegalità ambientale;

della sentenza della Corte di cassazione, Sez. III penale, n. 46170/16 del 21 settembre – 3 novembre 2016, in materia di sussumibilità di una condotta nella fattispecie di inquinamento ambientale di cui all'art 452-bis del codice penale;

della sentenza della Corte di cassazione, Sez. III penale, n. 50352/16 del 3 – 28 novembre 2016 in materia di attribuzione di funzioni di polizia giudiziaria al personale delle agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente.

2. L'analisi dei dati acquisiti dalla Commissione.

La scelta della Commissione è stata quella di acquisire dati e informazioni principalmente per il tramite di tutte le procure generali della Repubblica e di tutte le presidenze di Corte d'appello, salva la richiesta diretta, a riscontro ulteriore e come prefigurazione di possibili approfondimenti, a quattro procure della Repubblica, di diversa ampiezza territoriale e collocazione geografica.

Le richieste sono state trasmesse agli indicati uffici giudiziari a partire dal 1° aprile 2016 e hanno dato luogo a risposte pervenute progressivamente entro l'inizio di ottobre 2016, quando ne è stata avviata l'analisi.

La Commissione ha curato le attività di registrazione e di acquisizione al proprio archivio dei documenti ricevuti e, dopo un primo esame, l'inoltro al Servizio per il controllo parlamentare della Camera dei deputati, che ha provveduto ad elaborazioni statistiche e alla redazione di un rapporto, dei cui contenuti si darà di seguito testuale conto, implementandone i dati con le valutazioni della Commissione relative all'oggetto della presente relazione.

Il rapporto del Servizio per il controllo parlamentare, intitolato « La verifica dell'attuazione delle leggi » (1) si occupa sia della verifica dell'attuazione della legge n. 68 del 2015 che di altre analisi sistematiche rientranti nei compiti del Servizio: la peculiarità della natura penale delle disposizioni della legge n. 68 del 2015 rende significativa l'estensione dell'oggetto della verifica e la collaborazione tra Com-

(1) Acquisito come doc. n. 1701/1-2. Nel corpo della presente relazione ne vengono riportate parti integrali riconoscibili dalla ridotta marginazione.

missione e Servizio – attuata in concreto con scambio costante di informazioni e competenze nel corso dell’analisi – attesa la mancanza di esperienze parlamentari di valutazione di efficacia di leggi penali.

Peraltro, al di là della collazione di dati statistici, si tratta di un tipo di valutazione non usuale nella nostra cultura giuridica, amministrativa e politica: il contenuto nella presente relazione non costituisce quindi, se non in termini limitati e iniziali, una valutazione complessiva di efficacia della legge n. 68 del 2015 ma, a partire dalle esperienze e dalle relazioni istituzionali concrete della Commissione e sulla base di una specifica raccolta di dati e informazioni, propone il tema dell’efficacia delle leggi in materia di tutela dell’ambiente e offre un’ipotesi di metodo per la raccolta ed analisi di elementi informativi in questo campo.

Nel seguito verranno citati i contenuti del rapporto, associati alle considerazioni che da esso è possibile far derivare sull’attuazione della legge n. 68 del 2015 in base alla documentazione acquisita dalla Commissione.

« L’origine di questo lavoro va ricercata nella costante attività svolta dalla predetta Commissione d’inchiesta che, a partire dalla sua prima istituzione nel 1995 e nel corso delle Legislature successive, si è costantemente imbattuta in varie forme di illeciti ambientali su tutto il territorio nazionale, secondo quanto documentato nelle varie relazioni approvate e trasmesse al Parlamento.

Le numerose inchieste svolte nel tempo avevano dimostrato le difficoltà, per l’Autorità giudiziaria e le forze di polizia, di perseguire adeguatamente le attività criminali che in tante zone del Paese venivano perpetrate a danno dell’ambiente.

Si era così sviluppata una coscienza diffusa sulle carenze della legislazione nazionale in materia ambientale, che aveva dato origine a svariate proposte di legge volte a riformarla e, segnatamente, a inasprire le sanzioni. I numerosi tentativi, concretizzatisi in diverse iniziative legislative presentate nel corso delle legislature, sono però tutti falliti e la legislazione in materia ambientale ha subito solo ritocchi senza alcuna significativa modifica.

Nella fase iniziale dell’attuale Legislatura diverse forze politiche presenti nella predetta Commissione d’inchiesta hanno verificato, nel corso delle missioni e delle audizioni svolte su tutto il territorio nazionale, la sempre più pressante esigenza, da parte delle autorità incaricate di prevenire e combattere le attività illecite ambientali, di disporre di uno strumento legislativo più efficace di quello fino ad allora disponibile.

Nel corso dell’esame delle nuove proposte di legge così presentate, la Commissione d’inchiesta, allo scopo di sensibilizzare il Governo e il Parlamento sul tema, ha anche organizzato un convegno svoltosi lunedì 23 marzo 2015 presso la Sala Zuccari del Senato della Repubblica dal titolo *“Delitti contro l’ambiente – Prospettive di una riforma attesa”*. In quella sede il presidente della Commissione, on. Alessandro Bratti, aveva sottolineato come l’approvazione della nuova legge avrebbe rappresentato sicuramente un punto di arrivo, ma anche un punto di partenza per contrastare in maniera efficace la criminalità ambientale. »

La consapevolezza della non esclusività del diritto penale come strumento di tutela dell’ambiente, emersa nel convegno citato, trova

conferma nell'indagine di cui tratta la presente relazione: sia i numeri, come si vedrà, che le riflessioni degli uffici giudiziari, coincidono nell'indicare come il sistema dei controlli e la prevenzione costituiscono il primo e fondamentale presidio.

Dopo l'entrata in vigore della legge, la Commissione, nel corso delle sue indagini su tutto il territorio nazionale, ha verificato come vi fossero interpretazioni non omogenee, sia nelle attività giudiziarie in senso stretto, sia nelle attività di polizia giudiziaria, e segnalazioni della necessità di implementazione del dettato normativo.

La Commissione ha quindi deciso di dare corso a un'attività di verifica sull'attuazione della legge, sulla base dei presupposti sopra indicati e con le modalità di seguito illustrate.

1.2) L'impostazione del progetto.

La richiesta della predetta Commissione d'inchiesta di procedere ad una siffatta verifica si basa anzitutto sulla constatazione di una serie di problematiche interpretative presentate dal testo della legge che sono già state evidenziate sia dagli operatori del settore, come poc'anzi accennato, sia dalla stessa dottrina. La presente ricerca ha dunque preso le mosse da una griglia iniziale di questioni e di problematiche ad esse sottese, che nella fattispecie erano state individuate dalla Commissione parlamentare d'inchiesta nel corso delle sue attività di indagine, trattandosi di materia che afferisce direttamente alla sue competenze specifiche.

Pertanto questo progetto di verifica non si è posto in termini generali di efficacia ed efficienza della legge nella sua globalità, come viceversa era avvenuto in precedenti verifiche di attuazione (in particolare quella sulla normativa concernente le adozioni internazionali): non sfugge infatti che la necessità rappresentata dalla Commissione di inchiesta di sottoporre a verifica, e sotto specifici profili, la legge n. 68/2015 (che, data la sua natura penale, non è di per sé adatta a un modello tradizionale di analisi di impatto della regolamentazione AIR e di verifica dell'impatto della regolamentazione VIR) ha fatto sì che l'analisi conseguentemente sviluppata presenti sia alcuni tratti distintivi della verifica quantitativa dell'impatto della normativa, sia le caratteristiche proprie di una relazione giuridica sullo stato di attuazione della normativa medesima.

La presente verifica è infatti anzitutto funzionale alla raccolta, presso gli operatori giudiziari, di segnalazioni di criticità interpretative e applicative che si siano manifestate in corso d'opera. Altra finalità è quella di raccogliere informazioni e dati concernenti l'adeguatezza dei mezzi e delle risorse necessarie all'attuazione della legge (in termini di polizia giudiziaria, di personale specializzato, di strutture e soggetti pubblici demandati agli accertamenti tecnico-scientifici necessari per la contestazione dei nuovi reati contro l'ambiente) e verificare quindi l'eventuale presenza di una correlazione tra la disponibilità di questi mezzi e il livello di attuazione della legge. Ulteriore finalità perseguita attraverso la presente verifica è altresì quella, prima accennata, di appurare l'eventuale presenza di difformità nella prassi esecutiva di talune disposizioni della predetta legge n. 68/2015.

Queste premesse, come si vedrà meglio in seguito, non hanno d'altra parte impedito che la citata griglia iniziale di questioni da esaminare potesse essere ulteriormente articolata o rimodulata in corso di verifica. Allo stesso modo l'impostazione del lavoro non preclude la possibilità che le evidenze riscontrate sin qui possano essere oggetto di ulteriori

rilevamenti in successivi periodi di osservazione, al fine in particolare di elaborare le serie storiche dei processi attuativi della legge e di esaminare i *trend* che si dovessero manifestare nei futuri periodi di rilevamento.

Al di là delle particolari finalità conoscitive perseguite dalla Commissione d'inchiesta, è utile comunque osservare che sebbene nelle disposizioni della legge n. 68/2015 non siano stati specificati degli obiettivi generali cui parametrare i risultati conseguiti in sede di applicazione della legge stessa, sul piano logico-deduttivo possono tuttavia individuarsi tre obiettivi che saranno presi in considerazione nel corso della presente ricerca:

- 1) l'inasprimento, attraverso l'introduzione di nuove fattispecie di reato e la previsione di pene più severe, della repressione degli illeciti massimamente offensivi per l'ambiente;
- 2) l'incremento dell'efficacia preventiva della disciplina penale in materia ambientale, anche incentivando condotte di natura restitutoria attraverso l'introduzione del procedimento delle prescrizioni;
- 3) il funzionamento dei nuovi strumenti penali, sostanziali e processuali, senza nuovi o maggiori oneri finanziari a carico dello Stato, data la mancanza nella legge n. 68/2015 di una norma di copertura finanziaria.

La scelta delle modalità di coinvolgimento degli uffici giudiziari ha tenuto conto della natura delle norme oggetto di verifica, delle acquisizioni derivanti dalle occasioni di confronto con le autorità giurisdizionali nel corso di altre indagini, territoriali e tematiche, che la Commissione aveva in corso, della necessità di non sovrapporsi ad altre iniziative istituzionali e, in definitiva, di garantire un equilibrio tra l'intento di offrire ai magistrati direttamente o mediamente richiesti di un contributo un'ampia possibilità di conformarlo, senza rinunciare all'omogeneità necessaria per elaborare le informazioni che sarebbero state acquisite.

Per ragioni di concentrazione di comunicazione e di prevenibile — e in effetti in seguito verificata — prevalenza di dati provenienti dagli uffici inquirenti è stato individuato come livello di interlocuzione della Commissione quello distrettuale e non direttamente quello circondariale; salva, come detto, la selezione di quattro circondari campione di procura.

1.3) L'organizzazione della ricerca e suo dispiegarsi in concreto.

[...]

Per la raccolta dei dati sono stati individuati due campioni di Uffici giudiziari.

In primo luogo è stato definito un campione ristretto di quattro circondari scelti in base alla loro collocazione geografica, alla capienza del relativo bacino di utenza e alle vicende giudiziarie in materia ambientale che hanno interessato i relativi territori. A questi circondari (relativi alle Procure della Repubblica presso i Tribunali di Verbania, Perugia, Napoli e Brindisi) la Commissione d'inchiesta ha inviato un apposito questionario richiedendo specifici dati sull'applicazione della legge.

In secondo luogo è stata inviata a tutti gli Uffici giudiziari di secondo grado (Corti d'appello e Procure generali della Repubblica) una più generale richiesta di trasmissione di dati e osservazioni ritenute significative e meritevoli di segnalazione alla Commissione d'inchiesta ai

fini dell'analisi in oggetto. I 52 Uffici giudiziari di secondo livello presenti sul territorio nazionale hanno fatto da tramite con gli Uffici giudiziari dei rispettivi distretti, cosicché le numerose comunicazioni pervenute in risposta hanno consentito di individuare un campione allargato di oltre 160 Uffici giudiziari, che hanno fornito un'ampia gamma di informazioni (comunicazioni, note, relazioni, tabelle e provvedimenti vari) caratterizzate tuttavia da notevole eterogeneità.

La qualità e la quantità delle risposte pervenute hanno posto alcune importanti questioni metodologiche che non si erano poste nelle precedenti verifiche.

Sotto un primo profilo dall'esame della documentazione pervenuta appare verosimile che i sistemi informatici in dotazione agli Uffici giudiziari e le concrete modalità di utilizzo non sempre abbiano consentito loro di estrapolare specifiche sottocategorie di dati che erano stati ritenuti rilevanti ai fini della presente ricerca ed erano stati perciò espressamente richiesti nei questionari inviati ai circondari del campione ristretto. Ciò ha comportato anzitutto che per alcuni dei filoni che il progetto iniziale di ricerca prevedeva di esplorare con riferimento al campione ristretto (relativi in particolare all'applicazione della procedura estintiva delle contravvenzioni in materia ambientale introdotta dalla L. n. 68/2015, di seguito indicata come "procedimento delle prescrizioni") non è stata raccolta una quantità di dati sufficientemente espressivi a tal fine. Appare altresì verosimile che lo stesso ordine di ragioni si riveli sotteso alla constatazione che le informazioni raccolte sempre sul procedimento delle prescrizioni anche presso gli Uffici rientranti nel campione allargato siano risultate, sul piano prettamente quantitativo, spesso generiche o comunque non sempre idonee a effettuare una stima numerica apprezzabilmente affidabile della misura in cui tali nuovi strumenti processuali abbiano avuto applicazione in concreto.

Sotto un secondo profilo, la natura "aperta" del quesito rivolto agli Uffici rientranti nel campione allargato è stata di fatto premiata con un alto tasso di risposta che, oltre ai dati numerici di cui subito si dirà, ha fornito una quantità considerevole di indicazioni descrittive e di segnalazioni aventi ad oggetto criticità sia attinenti l'interpretazione della lettera delle nuove disposizioni di legge sia anche problematiche di natura prettamente organizzativa concretamente manifestatesi in sede di attuazione delle nuove disposizioni di legge. A tale insieme di informazioni, senz'altro assai utili per la ricostruzione di un quadro espressivo della prassi attuativa in corso, si aggiungono numerosi dati quantitativi riguardanti l'applicazione delle disposizioni della legge n. 68/2015, dati che tuttavia sono stati forniti con modalità e metodologie di rappresentazione differenti e in molti casi non immediatamente confrontabili tra loro, ponendo con ciò il problema di determinare dei criteri di classificazione e di valutazione delle risposte che tenesse conto di tali diversità. Pertanto più in generale la notevole varianza delle risposte pervenute ha necessariamente richiesto un certo grado di flessibilità nel concreto dispiegamento del progetto di ricerca rispetto alla sua configurazione iniziale. Tale flessibilità si è manifestata in senso negativo laddove, a causa della qualità dei dati raccolti, è stato necessario prendere atto dell'impossibilità di analizzare determinate questioni e fornire stime apprezzabili dei fenomeni ad esse connessi. Ad esempio non è stato possibile appurare il numero generale dei procedimenti delle prescrizioni conclusi con l'estinzione del reato, né verificare tale grandezza con riferimento alle singole fattispecie contravvenzionali; del pari non è stato possibile verificare in quanti di quei procedimenti hanno trovato applicazione le norme sulla responsabilità

amministrativa delle persone giuridiche, delle società e degli enti, di cui al D.Lgs. n. 231/2001. Sotto altro punto di vista, il numero ancora contenuto — come si vedrà — di contestazioni relative agli "eco-delitti" introdotti dalla legge n. 68/2015, induce ad attendere un più avanzato rilevamento di tali dati prima di verificare la sussistenza di una ipotetica correlazione, nei singoli circondari giudiziari, tra il numero dei cittadini residenti, la quantità delle contestazioni effettuate e l'entità del personale di magistratura e di polizia giudiziaria effettivamente in servizio.

Altre ipotesi di lavoro, volte ad esempio a valutare l'efficacia mediata della legge n. 68/2015 sui comportamenti dei cittadini e delle imprese, potranno essere eventualmente sviluppate in un successivo periodo di osservazione nel quale potranno essere altresì aggiornate le evidenze raccolte in questa prima fase.

Sotto questo aspetto occorre osservare che il progetto di verifica tecnica dell'attuazione della legge n. 68/2015 si contraddistingue per un approccio analitico prettamente induttivo, volto cioè a definire e precisare l'oggetto di indagine in corso d'opera sulla base dei dati raccolti e delle evidenze via via appurate.

L'ampiezza delle risposte pervenute, a fronte di un'iniziativa proveniente da un organismo parlamentare — esterno dunque all'ordine giudiziario e all'amministrazione della giustizia — è di per sé espressiva di un diffuso e positivo senso di appartenenza della magistratura ad un sistema istituzionale complessivo ma anche dell'accettazione dell'ipotesi di poter fornire un contributo informativo sull'attuazione di una legge diverso da quello costituito dalle pronunce giurisdizionali.

La sperimentazione compiuta serve anche ad affermare che vi potranno essere aggiornamenti e approfondimenti sul tema specifico qui affrontato (sul quale la Commissione continuerà a raccogliere elementi nel corso della sua attività istituzionale) e che potrà dunque proseguire la costruzione di un metodo, a partire da questa esperienza di collaborazione tra Commissione e Servizio.

1.4) I risultati della verifica.

Le difficoltà emerse relativamente alle risposte fornite da alcuni dei 4 circondari rientranti nel campione ristretto (concernenti la scomponibilità dei dati richiesti e quindi la completezza e la significatività di quelli prodotti), hanno conclusivamente suggerito di aggregare i dati quantitativi per essi raccolti al complesso di quelli relativi al campione allargato, dando luogo così ad un unico campione ulteriormente allargato. Il complesso dei dati raccolti consente di rappresentare un primo quadro sufficientemente espressivo dell'applicazione delle disposizioni della legge n. 68/2015 che hanno introdotto i nuovi delitti in materia ambientale di cui agli artt. 452-bis e ss. del codice penale. Tale rappresentazione è integrata da un riepilogo delle principali criticità segnalate dagli Uffici giudiziari tanto sul piano prettamente organizzativo, quanto su quello dell'interpretazione sia delle norme relative ai nuovi "eco-delitti" sia delle disposizioni che hanno introdotto il procedimento delle prescrizioni.

1.4.1) Copertura e descrizione del campione.

La richiesta della Commissione è stata trasmessa agli Uffici giudiziari in data 1° aprile 2016. Alla data del 5 ottobre 2016 sono pervenute

le comunicazioni di 167 Uffici (2).

Quanto alla funzione (requirente o giudicante) i suddetti Uffici sono così suddivisi: 50 organi giudicanti (più specificamente 48 Tribunali, tra cui 2 Uffici GIP, e 2 Corti di Appello) e 117 procure della Repubblica, tutte presso Tribunali (tra le quali anche 7 procure della Repubblica presso Tribunali per i minorenni, e 2 procure di Direzione distrettuale antimafia). Fra questi 167 Uffici, 66 (pari al 39,52 per cento) hanno riferito di non aver ancora applicato alcuna delle norme della legge, 61 (pari al 36,52 per cento) hanno dichiarato in maniera specifica di aver applicato le nuove norme penali e 40 (pari al 23,95 per cento) hanno dichiarato in termini generici di aver applicato la normativa.

I 66 Uffici che hanno dichiarato di non aver ancora applicato la legge in esame si dividono in 40 organi giudicanti (38 Tribunali e 2 Corti di Appello) e in 26 procure della Repubblica presso Tribunali (tra cui in particolare 7 Tribunali dei minori – e una Direzione distrettuale antimafia).

I 40 Uffici che hanno dichiarato in termini generici di aver applicato la normativa si dividono in: 28 Uffici (22 Procure presso Tribunali e 6 organi giudicanti, tutti Tribunali) che hanno segnalato applicazioni della normativa non rilevanti o non significative; 9 Procure della Repubblica presso Tribunali che, pur non comunicando dati numerici sull'attuazione delle nuove norme, hanno trasmesso una dettagliata direttiva in materia da esse stesse emanata; 3 Procure della Repubblica presso Tribunali che, pur non comunicando dati numerici sull'attuazione delle nuove norme, hanno indicato precise criticità emerse in sede applicativa.

Dei 61 Uffici che hanno invece dichiarato di aver dato applicazione alle nuove norme penali, 57 sono Procure della Repubblica presso Tribunali (tra cui 1 Direzione distrettuale antimafia) e 4 Tribunali (tra i quali 2 Uffici GIP). Più specificamente i 61 Uffici predetti si suddividono in 39 Uffici che hanno applicato le disposizioni della legge n. 68/2015 che prevedono i nuovi delitti, e 22 Uffici presso i quali sono state invece applicate norme penali relative a contravvenzioni in materia ambientale suscettibili di applicazione del "procedimento delle prescrizioni" (rito che risulta essere stato applicato da 12 di tali Uffici). Allo stesso modo fra i 39 Uffici che hanno applicato i nuovi ecodelitti, 15 hanno applicato anche le norme sulle contravvenzioni suscettibili di applicazione del "procedimento delle prescrizioni" (rito che risulta essere stato effettivamente applicato da 8 di tali Uffici).

Per quanto specificamente concerne la composizione del campione, si osserva anzitutto che le comunicazioni sono pervenute alla Commissione d'inchiesta sia direttamente dai singoli Tribunali o dalle relative Procure della Repubblica sia, in diversi casi, per il tramite delle Corti d'Appello o delle relative Procure generali. Elevato il tasso di risposta da parte delle Procure generali: per 24 di esse (3) su un totale di 26 sono pervenute comunicazioni (anche se non sempre relative a tutti i circondari rientranti nei rispettivi distretti). Più basso invece il tasso di risposta delle Corti d'Appello: solo per 11 su 26 sono pervenute comunicazioni (anche se non sempre relative a tutti i Tribunali rientranti nei rispettivi distretti). Come si vedrà meglio in seguito, questo dato può essere spiegato dal fatto che l'applicazione delle nuove

(2) Nel novero è considerata anche la comunicazione della Procura della Repubblica di Matera relativa a fatto del 22 ottobre 2016. Nelle tabelle riportate nelle pagine seguenti sono indicati con i puntini (. . .) alcuni Uffici i quali hanno trasmesso documentazione che hanno chiesto rimanesse riservata

(3) Va aggiunta la procura generale di Reggio Calabria che tuttavia ha fatto pervenire la sua risposta dopo la chiusura del rapporto del Servizio.

fattispecie penali risiede, nel presente periodo di osservazione, per lo più nella fase procedimentale e in sede di indagini preliminari.

Dal punto di vista della rappresentatività generale del campione è utile osservare che tra i 167 Uffici che hanno fornito risposte alla Commissione d'inchiesta, 158 sono Tribunali o Procure della Repubblica presso Tribunali: rispetto al totale dei 278 Uffici giudiziari di primo grado (Tribunali e Procure della Repubblica presso Tribunali) presenti sul territorio nazionale, i predetti 158 Uffici rispondenti rappresentano una percentuale significativa, pari al 56,83 per cento del totale.

Sul piano specifico della rappresentatività geografica le risposte pervenute dai vari Uffici sono distribuite abbastanza uniformemente sull'intero territorio nazionale: per la gran parte dei circondari presenti sul territorio nazionale sono cioè pervenute comunicazioni o dai rispettivi Tribunali o dalle relative Procure della Repubblica o, in alcuni casi, da entrambi. Si ravvisano tuttavia alcune specifiche aree geografiche per le quali non è pervenuta alcuna documentazione (né dalle Procure della Repubblica, né dai Tribunali): esse si concentrano anzitutto nella Campania (dove risultano "scoperti" 8 circondari su 10) e nella Calabria (dove risultano "scoperti" 4 circondari su 10), e in misura un poco più contenuta in Lombardia (5 circondari "scoperti" su 13) e in Veneto (3 circondari "scoperti" su 10). Alla luce delle vicende che, dal punto di vista della tutela dell'ambiente, hanno caratterizzato i distretti rientranti nella giurisdizione territoriale di tali Uffici, è plausibile ritenere che le risultanze dell'analisi condotta in questa sede, se una lato risultano espressive in quanto basate su un campione comunque rappresentativo, dall'altro lato possono essere ulteriormente corroborate dai dati dei predetti Uffici se e quando saranno essi disponibili.

Per contestualizzare adeguatamente i risultati della presente ricerca, è utile ricordare infine che anche prima dell'entrata in vigore della legge n. 68/2015 in numerosi Uffici giudiziari erano già stati avviati procedimenti per illeciti in materia ambientale: tale attività giudiziaria, non rientrando propriamente nell'oggetto della verifica dell'attuazione della predetta legge, rimane sullo sfondo della presente analisi, potendo comunque rappresentare materia di ulteriori approfondimenti in una successiva fase. È necessario infatti ricordare che la presente verifica non esaurisce il quadro complessivo dell'attività di repressione penale degli illeciti condotti in danno dell'ambiente, proprio perché attiene allo strumento di contrasto di più recente introduzione. Come segnalato da taluni Uffici giudiziari, il fatto che nel relativo circondario risultino allo stato ancora limitate le contestazioni riconducibili alle nuove fattispecie penali, non deve oscurare il fatto che nel recente passato siano state condotte importanti attività investigative e giudiziarie in materia ambientale.

Occorre poi ricordare che, alla stregua delle norme che regolano la successione delle leggi penali nel tempo, se un determinato comportamento sia stato posto in essere e risulti perseguito come reato prima dell'entrata in vigore della legge n. 68/2015, questa stessa legge non trova applicazione qualora lo sanzioni in termini più gravosi per il reo.

La verifica compiuta dalla Commissione si è basata, come si è detto, sul grado di spontanea adesione degli interpellati, rivelatosi elevato.

Il dato generale del 56,83 per cento di copertura nazionale diventa del 66,2 per cento per quanto riguarda le procure della Repubblica, uffici nei quali si concentra prevalentemente, al momento, l'applicazione delle norme.

La significativa differenza tra documenti e informazioni provenienti dalla magistratura inquirente rispetto a quella giudicante segnala che i delitti in questione sono oggetto di accertamenti di non breve durata e che solo in una fase successiva a quella qui rilevata daranno luogo a processi.

D'altro canto, come alcuni uffici hanno fatto rilevare, e come è noto, anche in base alle attività di indagine della Commissione, numerose e importanti indagini e processi in materia di tutela dell'ambiente si sono svolti e si svolgono sulla base di contestazioni di norme incriminatrici previgenti; mentre la sostanziale discontinuità di tipo di illecito segnata dalle nuove fattispecie fa sì che i fatti perseguiti e qui rilevati siano esclusivamente quelli commessi — in tutto o in parte — dopo l'entrata in vigore della legge n. 68 del 2015 (sul punto si vedano le osservazioni che concludono il § 1.6 del rapporto).

Nel rapporto del Servizio per il controllo parlamentare le risposte pervenute sono state ricondotte a un'analisi di tipo quantitativo e qualitativo, operando delle aggregazioni utilmente descrittive.

Si riporta a tal fine di seguito la parte centrale del rapporto del Servizio per il controllo parlamentare

1.4.2) Applicazione delle nuove norme sugli « eco-delitti ».

Sono 39 gli Uffici giudiziari (38 Procure della Repubblica presso Tribunali, ed 1 Ufficio del Giudice per le indagini preliminari) dalle cui comunicazioni si evince l'avvenuta contestazione in concreto dei nuovi « eco-delitti », secondo quanto riportato nella seguente tabella 1.