

modalità già sperimentata in materia di violazione delle norme concernenti la prevenzione degli infortuni sul lavoro.

La necessità di pervenire tempestivamente all'approvazione della legge n. 68/2015, all'esito di una complessa *navette* tra Camera e Senato, ha comportato che siano rimasti non sufficientemente definiti alcuni aspetti della regolamentazione delle prescrizioni impartite al contravventore.

Il modello procedimentale di cui agli articoli 318-bis e seguenti del decreto legislativo n. 152 del 2006, introdotto dalla legge n. 68 del 2015, è affine a quello ampiamente sperimentato in materia di violazione di norme prevenzionistiche con il decreto legislativo n. 758 del 1994: tuttavia la specificità della materia ha suggerito un passaggio ulteriore, consistente nella asseverazione tecnica « dell'ente specializzato competente nella materia trattata » (articolo 318-ter, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006).

Il tema del procedimento prescrizionale non era materia oggetto di richiesta diretta di dati o informazioni agli uffici giudiziari: ciononostante le relative questioni applicative sono state largamente trattate nelle risposte, a conferma che la mancata compiuta definizione in sede normativa ha prodotto la necessità di interventi a compensazione di talune « aree grigie ».

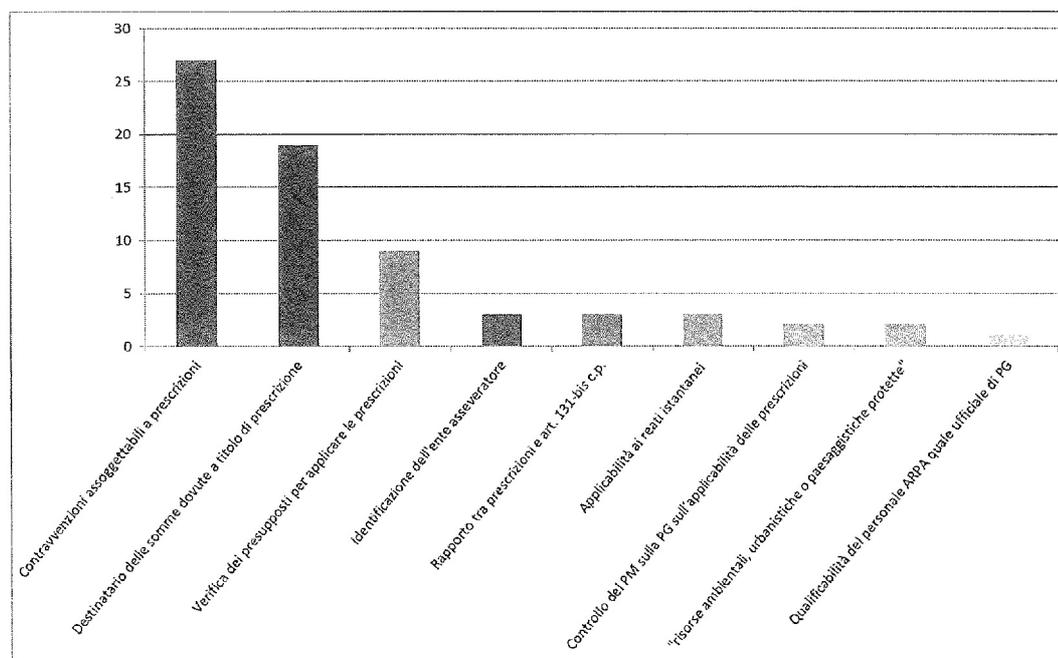
L'ipotesi di affrontare sulla base di stime quantitative l'applicazione del procedimento è venuta meno, in corso d'indagine, in considerazione dell'eterogeneità delle risposte, più orientate a considerazioni di merito giuridico e organizzativo che a dati numerici; rileva dunque, in principalità, il descritto fenomeno di incompiutezza e di reazione ad essa, che ha coinvolto istituzionalmente anche la procura generale presso la Corte di cassazione e ISPRA/SNPA, i cui documenti sono allegati alla presente relazione.

Per effetto di tali aree grigie si sono confrontate sul territorio nazionale diverse direttive emanate dalle Procure della Repubblica e diversi orientamenti espressi dalle Agenzie regionali per la protezione ambientale ARPA. Una delle finalità originarie della presente verifica di attuazione era appunto quello di tracciare un primo quadro riassuntivo delle prassi applicative invalse in relazione a tale innovativo strumento processuale e provare a stimare in termini quantitativi l'applicazione data a quest'ultimo dagli operatori giudiziari. Sotto quest'ultimo aspetto la qualità, estremamente eterogenea e spesso solo indicativa in termini numerici, dei dati comunicati dagli Uffici giudiziari interpellati non consente purtroppo di ricostruire, al pari di quanto effettuato per i nuovi "eco-delitti", una mappatura dell'applicazione della nuova procedura alle molteplici fattispecie contravvenzionali, né di fornire una attendibile quantificazione della relativa applicazione, anche in termini meramente complessivi. Richiamando i dati generali del campione, tra i 61 Uffici giudiziari che hanno riferito di aver dato attuazione alle disposizioni di cui alla L. n. 68/2015, sono almeno 20 quelli che hanno effettivamente applicato le nuove norme del procedimento delle prescrizioni. Tuttavia [...] solo una parte minoritaria di tali Uffici hanno rappresentato, peraltro con modalità nemmeno perfettamente coincidenti, il numero delle richieste di archiviazione per avvenuta estinzione del reato *ex* articolo 318-septies del D.Lgs. n. 152/2006, ossia all'esito dell'effettiva esecuzione delle prescrizioni da parte del contravventore e al pagamento della somma in misura ridotta. Anche sotto tale profilo,

un eventuale aggiornamento della presente verifica di attuazione poter auspicabilmente pervenire a risultati maggiormente espressivi. È tuttavia utile osservare che la maggior parte degli Uffici giudiziari piuttosto che fornire indicazioni quantitative precise del numero dei casi in cui hanno applicato il procedimento delle prescrizioni, hanno preferito concentrarsi, anche con dovizia di approfondite argomentazioni, sulle problematiche applicative della nuova procedura. Dal complesso delle comunicazioni pervenute e delle direttive impartite agli Uffici di polizia giudiziaria, allegate dagli Uffici giudiziari, si evince un forte interesse all'applicazione della nuova procedura, che viene per lo più percepita come una soluzione senz'altro auspicabile sia a fini deflattivi sia a fini restitutori.

Si riassumono di seguito le principali questioni interpretative relative a tale procedura:

Grafico 3



#### *Contravvenzioni assoggettabili al procedimento delle prescrizioni.*

Tale questione inerisce direttamente il campo di applicazione della nuova procedura ed ha sostanzialmente dato luogo a due ipotesi interpretative: secondo la prima opzione sarebbero escluse dall'ambito di applicazione della procedura le sole contravvenzioni punite con l'arresto; in base alla seconda ipotesi sarebbero invece escluse anche le contravvenzioni punite con arresto e ammenda congiunta. Si tratta della questione interpretativa in assoluto più dibattuta e segnalata dagli Uffici giudiziari, ampiamente approfondita in varie relazioni trasmesse alla Commissione d'inchiesta. Se da un lato infatti la finalità di garantire la più ampia funzionalità al nuovo strumento processuale ispira le interpretazioni di natura estensiva, orientate cioè ad ammettere al procedimento delle prescrizioni la più ampia platea di reati contravvenzionali (estendendosi eventualmente fino alle fattispecie previste di

fuori dello stesso D.Lgs. n. 152/2006), dall'altro lato nelle prospettazioni di orientamento più restrittivo sono state avanzate delicate questioni di coerenza interna del sistema dei reati contravvenzionali in materia ambientale sotto il profilo sanzionatorio, paventandosi in talune situazioni il rischio che l'ammissione indiscriminata alla procedura di cui all'articolo 318-bis del D.Lgs. n. 152/2006 possa comportare trattamenti irragionevolmente più vantaggiosi per fattispecie contravvenzionali più gravi.

*Identificazione del destinatario delle somme dovute a titolo di prescrizione.*

La disciplina del procedimento delle prescrizioni non individua specificamente tale soggetto e in sede di applicazione della nuova procedura, all'atto del pagamento della somma dovuta in misura ridotta rispetto alla sanzione penale prevista, si è posto in concreto il problema dell'intestazione del relativo modulo di pagamento a carico del contravventore. Alcune delle comunicazioni rese dagli Uffici giudiziari riferiscono che il soggetto beneficiario è stato individuato nell'ARPA competente per territorio, che incamera tali somme a titolo provvisorio in attesa di una definizione normativa della questione.

*Si segnala al riguardo che il Governo, nella seduta della Camera dei deputati del 15 giugno 2016, ha accolto l'ordine del giorno n. 9/68-B/12 De Rosa il quale, premesso tra l'altro che "uno dei maggiori problemi riscontrati nell'ambito del controllo ambientale riguarda l'insufficienza di risorse disponibili e vincolate destinate al controllo", impegna il Governo "a valutare la possibilità di istituire attraverso ulteriori iniziative normative nell'ambito del Fondo unico giustizia di una apposita sezione «Ambiente» a destinazione obbligata, a favore del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, in cui confluiscono i proventi dei beni sottoposti a sequestro penale o amministrativo, a confisca, le ammende, le multe nonché le sanzioni e le penali di natura ambientale, con particolare riferimento ai pagamenti effettuati ai sensi dell'articolo 318-quater, comma 2, nonché dell'articolo 318-septies, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 al fine di fornire adeguate risorse all'attività di vigilanza in campo ambientale segnatamente svolta dal sistema nazionale a rete per la protezione ambientale di cui alla presente legge".*

*Nella stessa seduta è stato parimenti accolto l'ordine del giorno n. 9/68-B/2 Matarrelli che impegna il Governo "a monitorare gli effetti applicativi delle disposizioni richiamate in premessa, al fine di valutare la possibilità di adottare eventuali iniziative volte a predisporre l'istituzione, nell'ambito del Fondo unico giustizia, di una sezione ad hoc a destinazione vincolata per la tutela ambientale, finanziata con i proventi dei beni sottoposti a sequestro penale o amministrativo, a confisca, le ammende, le multe nonché le sanzioni e le penali di natura ambientale".*

*Tali ordini del giorno sono stati trasmessi, a cura della competente struttura amministrativa della Camera dei deputati, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e al Ministero della giustizia. Allo stato non risultano pervenute note di attuazione al riguardo.*

*Verifica dei presupposti per l'applicazione del procedimento delle prescrizioni.*

Riguarda l'interpretazione del presupposto, previsto dall'articolo 318-bis del D.Lgs. n. 152/2006, dell'assenza di danno o di pericolo concreto e attuale di danno, necessario per l'attivazione della procedura. Una interpretazione eccessivamente rigorosa potrebbe condurre ad

affermare che qualunque violazione, anche solo formale, comporti un danno o un pericolo di danno e quindi impedisca l'accesso a tale procedura. La valutazione della sussistenza del danno (o del relativo pericolo) si collega alla questione della competenza su tale valutazione, che non può ricadere sul solo operatore di polizia giudiziaria o sul soggetto asseveratore tecnico, ma che spetta invece al pubblico ministero.

#### *Identificazione dell'Ente asseveratore*

Ossia dell'ente specializzato competente nella materia trattata cui spetta, alla stregua dell'articolo 318-ter del D.Lgs. n. 152/2006, l'asseverazione tecnica delle prescrizioni impartite al contravventore. Tale ente è stato alternativamente identificato nell'ARPA competente per territorio o anche nell'autorità amministrativa dotata delle competenze autorizzative (ad esempio Provincia o Regione).

#### *Rapporto tra procedimento delle prescrizioni e articolo 131-bis cod. pen. (richiesta di archiviazione "per la particolare tenuità del fatto")*

In presenza di condotte che abbiano determinato minime ripercussioni sulle risorse ambientali e che in quanto tali non rientrerebbero nell'ambito di applicazione dell'articolo 318-ter del D.Lgs. n. 152/2006, potrebbe procedersi alla richiesta di archiviazione ex articolo 131-bis cod. pen. Il ricorso a quest'ultimo istituto potrebbe non essere precluso anche in caso di mancata o ritardata ottemperanza alla sanzione pecuniaria. Inoltre, sulla base dell'invalso orientamento volto ad ammettere l'applicabilità dell'articolo 131-bis cod. pen. anche ai reati che prevedono soglie di punibilità, si pone il dubbio di poter impartire delle prescrizioni anche in presenza di condotte che abbiano determinato emissione di sostanze inquinanti di poco superiori ai limiti di soglia previsti dalle tabelle ministeriali.

#### *Potere di controllo del pubblico ministero sull'attività della polizia giudiziaria circa l'applicabilità delle prescrizioni.*

Risiede nel pubblico ministero un potere di verifica (in termini di conferma o meno) della valutazione effettuata dalla polizia giudiziaria e dal soggetto asseveratore;

in particolare, trattandosi di una procedura favorevole al reo, il pubblico ministero dovrà giustificare in sede procedimentale e processuale, a fronte di istanze o eccezioni formulate dall'indagato o dall'imputato, i motivi alla base della mancata ammissione alla procedura delle prescrizioni. È stato altresì sottolineato che l'avvio di tale procedura possa di fatto essere rimessa interamente alla polizia giudiziaria, salvo un mero controllo successivo da parte dell'Autorità giudiziaria. È stata poi constatata la carenza di un meccanismo di surroga del pubblico ministero nell'attivazione del regime delle prescrizioni nel caso di una ingiustificata inerzia in tal senso della polizia giudiziaria.

#### *Applicabilità del procedimento delle prescrizioni ai reati istantanei.*

È sorto il dubbio se la procedura ex articolo 318-bis del D.Lgs. n. 152/2006 possa applicarsi ai reati istantanei (in cui cioè sia già stata perfezionata la lesione del bene giuridico tutelato dalla norma penale) o solo ai reati permanenti (in cui cioè può profilarsi una concreta cessazione della compromissione dello stesso bene giuridico). A fronte di un orientamento favorevole si riscontra anche una ipotesi contraria secondo la quale ai reati istantanei potrebbe se del caso applicarsi il ricordato istituto della richiesta di archiviazione per particolare tenuità del fatto ex articolo 131-bis cod. pen.

*Riferimento nell'articolo 318-bis del D.Lgs. 152/2006 alle "risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette".*

In particolare è stato sollevato il dubbio se l'aggettivo qualificativo "protette" sia ultroneo rispetto al concetto di danno o pericolo alle "risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche", se inerisca ai soli beni paesaggistici o riguardi tutte e tre le categorie di risorse. Ovvero se tale locuzione richiami o meno la categoria formale delle aree e dei beni sottoposti a vincolo o a speciale regime di tutela.

Esula evidentemente dall'oggetto della presente relazione una presa di posizione a favore dell'una o dell'altra interpretazione: ciò che pare utile sottolineare è l'immediata percezione tra gli operatori della necessità di colmare quelli che sono apparsi come vuoti normativi.

Se da un lato, in forma contenuta, gli interlocutori giudiziari della Commissione ipotizzano interventi del legislatore ad integrazione delle norme della legge n. 68 del 2015, dall'altro, in maniera più estesa e consistente, si pensa alla necessità di interpretare le norme al fine di renderle più efficacemente applicabili.

La considerazione, che qui viene svolta in relazione al tema delle prescrizioni, è estensibile all'intero insieme dei contributi degli uffici giudiziari: la visione della legge n. 68 del 2015 come complesso normativo impegnativo, da affrontare con gli strumenti ermeneutici più idonei, è ampiamente prevalente; minoritarie sono richieste di intervento del legislatore e assenti aspirazioni novellatrici della legge ampie o catartiche.

In tema di prescrizioni l'esigenza avvertita è quella di garantire un'omogeneità interpretativa che eviti difformità, e dunque diseguglianze, nell'applicazione della legge, tra distretti o circondari diversi o, addirittura, nell'ambito del medesimo circondario ad opera di diverse polizie giudiziarie o organi di controllo.

Di qui la frequente emanazione di direttive delle singole procure della Repubblica, diverse delle quali comunicate alla Commissione.

Il primo livello di coordinamento praticabile in concreto e allo stato delle cose risulta quello delle procure generali.

In tal senso un 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'articolo 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006, norma dell'ordinamento giudiziario che promuove, tra l'altro, « il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale ».

L'iniziativa della procura generale di Bologna è intervenuta dopo l'avvio dell'interlocuzione con la Commissione, che è stata formale destinataria del documento contenente il protocollo non appena approvato.

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 colloca presso la Procura generale presso la Corte di cassazione, già impegnata nell'applicazione dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 106 del 2006 in tema di uniforme esercizio dell'azione penale, in collegamento con le procure generali presso le corti di Appello, non soltanto per

evitare disomogeneità ma anche per incentivare le prassi di migliore efficacia: è allegata alla Relazione la 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.

A esigenze analoghe, come percepite dal punto di vista del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, è ispirato il documento di di ISPRA-SNPA, allegato alla relazione, che 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.

La coincidenza di più interventi *ab extra* legge n. 68 del 2015, oltre a quelli ricognitivi e orientativi citati, della Procura generale presso la Corte di cassazione e di ISPRA-SNPA, è confermata dalla presentazione alla Camera dei deputati (ed accoglimento da parte del Governo) dei tre ordini del giorno ad oggetto specifico inerenti, i primi due – già citati – la materia della destinazione delle risorse derivanti dall'esecuzione di sanzioni ora previste dalla legge n. 68 del 2015 e il terzo la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria del personale delle Agenzie ambientali.

Il Governo ha infatti accolto, nella seduta della Camera dei deputati del 15 giugno 2016, l'ordine del giorno n. 9/68-B/19 Cominardi, il quale, premesso tra l'altro che « in alcune regioni gli operatori delle agenzie regionali per l'ambiente operano con funzioni di ufficiale di polizia giudiziaria ed in altre no. Ciò crea una situazione che non aiuta la costituzione di una rete omogenea di controlli ambientali. Pertanto si ritiene fondamentale che il personale incaricato degli interventi ispettivi operi con la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria" impegna il Governo "a valutare la possibilità di intervenire tempestivamente attraverso ulteriori iniziative normative al fine di riconoscere la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria al personale appartenente alle agenzie ambientale e all'ISPRA incaricato degli interventi ispettivi ».

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.

Poter attribuire agli appartenenti al personale delle Agenzie ambientali la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria significa ad esempio che nell'immediatezza dell'intervento su reati ambientali e in corso di indagine essi possono procedere – senza necessità di coinvolgere altri operanti – al sequestro preventivo di cui all'articolo 321, comma 3-bis, del codice di procedura penale, ad assunzione di sommarie informazioni ai sensi dell'articolo 350 del codice di procedura penale, ad accertamenti e sequestri ai sensi dell'articolo 354 codice di procedura penale, allo svolgimento di attività delegate dal pubblico ministero, alla redazione di atti destinati alla piena utilizzabilità procedimentale e processuale; tutto ciò agendo con le competenze tecniche proprie della loro tipica funzione di tutela ambientale e dunque con significativa efficacia.

Su quest'ultimo punto vanno segnalate due sopravvenienze, una normativa e una giurisprudenziale.

La legge 28 giugno 2016 n. 132, di istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, rende esplicita l'attribuzione della qualifica.

L'articolo 14 della legge n. 132 del 2016, reca disposizioni sul personale ispettivo dell'ISPRA e oltre a prevedere l'emanazione di un apposito regolamento (il cui schema dovrà essere trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di carattere finanziario) dispone, al comma 7 che "il presidente dell'ISPRA e i legali rappresentanti delle agenzie possono individuare e nominare, tra il personale di cui al presente articolo, i dipendenti che, nell'esercizio delle loro funzioni, operano con la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria. A tale personale sono garantite adeguata assistenza legale e copertura assicurativa a carico dell'ente di appartenenza."

Per il passato il riconoscimento della qualifica, con la conseguente validità degli atti di polizia giudiziaria compiuti, talora contestato in giudizi di merito, era deducibile dalla lettura coordinata dell'articolo 57 codice di procedura penale, del decreto legislativo n. 496 del 1993 n. e del decreto ministeriale 58 del 1997: recentemente la Corte di cassazione, Sez. III penale, con sentenza n. 50352 del 28 novembre 2016 (allegata alla presente relazione) ha confermato questa lettura, con ampiezza di argomenti e ricostruendo il quadro delle fonti normative a partire dal dato testuale dell'articolo 57, terzo comma, codice di procedura penale.

*1.5) Spunti di riflessione per un'analisi economica dell'attuazione della L. n. 68/2015*

Da alcune delle questioni sollevate dagli Uffici giudiziari nelle relazioni trasmesse alla Commissione d'inchiesta possono trarsi alcuni spunti di riflessione utili ai fini di una valutazione dell'efficacia degli strumenti introdotti dalla legge n. 68/2015 ispirata a un approccio metodologico di tipo prettamente economico.

Una prima questione specifica, concernente la procedura *ex* articolo 318-*bis* e ss. del D.Lgs. n. 152/2006, è stata rilevata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Tivoli, laddove essa osserva che l'esiguità dei termini di prescrizione (ossia dei termini spirati i quali il reato si estingue) previsti per i reati contravvenzionali (e la loro mancata interruzione anche a seguito dell'esercizio dell'azione penale) inducono gli indagati a non aderire alla suddetta procedura nell'auspicio di poter beneficiare dell'impunità conseguente alla futura declaratoria di estinzione del reato.

Nell'ottica di una valutazione dell'efficacia del nuovo strumento processuale, tale constatazione si focalizza sull'interesse, inteso quasi "in senso economico", del contravventore (considerato quindi quasi alla stregua del consumatore nella teoria microeconomica) ad avvalersi della procedura introdotta dalla legge n. 68/2015 e a lui favorevole rispetto al procedimento ordinario, ma che potrebbe risultare per lo stesso soggetto non sufficientemente "appetibile" in determinate situazioni, in cui il decorrere dei termini di prescrizione della contravvenzione e i tempi di esercizio dell'attività giudiziaria potrebbero consentirgli di raggiungere comunque l'impunità addirittura a costo zero (ossia senza dover adempiere alle istruzioni impartitegli e senza pagare la somma dovuta, sia pure in misura ridotta rispetto alla sanzione edittale prevista). È necessario osservare che un simile ragionamento trova la

sua ragion d'essere nella possibilità per il contravventore di compiere una scelta al margine, ossia quella di aderire o meno a un procedimento speciale (nella fattispecie il procedimento delle prescrizioni): situazione questa che nell'ordinamento penale [può] evidentemente non ricorrere per tutte le fattispecie di reato.

Può essere dunque utile in futuro tenere in considerazione siffatta ipotesi di analisi del comportamento del contravventore, per verificare in un eventuale successivo periodo di osservazione se determinate situazioni contingenti inerenti specifiche fattispecie contravvenzionali possano di fatto e in quale misura consentire una paradossale "fuga" dal procedimento speciale (la cui applicazione è viceversa incentivata proprio attraverso la previsione di un trattamento più favorevole al reo rispetto alla pena edittale e a procedimento ordinario), con indebolimento non solo dell'efficacia del nuovo strumento processuale, ma dell'azione giudiziaria nel suo complesso.

Un'ulteriore riflessione, condotta stavolta secondo un approccio di tipo macroeconomico, può condursi intorno alla seguente domanda: quanto può costare, in concreto, l'attuazione delle nuove norme sugli "eco-delitti"?

Tale domanda, lungi dal porre in dubbio la scelta del Legislatore di considerare la tutela dell'ambiente un bene meritevole di tutela penale a prescindere dai costi di esercizio, deve essere declinata in concreto con riferimento a talune delle problematiche di ordine organizzativo segnalate in precedenza, e si ricollega principalmente ai più elevati costi di esercizio delle attività di indagine connesse ai reati ambientali. Sono stati segnalati i costi notevoli dei rilevamenti e degli accertamenti tecnico-scientifici necessari, nonché i costi delle consulenze tecniche, acuiti anche dalla difficoltà di reperire periti specializzati nelle materie del caso. Alcuni Uffici hanno anche segnalato i costi legati alla custodia dei beni immobili posti sotto sequestro. Allo stesso modo rappresenta un costo di esercizio nell'attuazione della legge n. 68/2015 anche l'incremento del volume di lavoro a carico delle ARPA e degli enti asseveratori in generale. Anche sotto questo profilo occorre osservare come risulti critico il raggiungimento dell'obiettivo di attuare la predetta legge n. 68/2015 senza nuovi o maggiori oneri finanziari.

Al di là di ogni considerazione generale di finanza pubblica circa la necessità di sostenere e implementare le attività di contrasto agli "eco-reati", ma limitando l'orizzonte di tale riflessione alla legge n. 68/2015 intesa come strumento autonomo, una interessante ipotesi di lavoro da condurre in un eventuale seguito della presente verifica potrebbe riguardare l'entità delle somme versate dai contravventori per effetto del "procedimento delle prescrizioni" e l'accertamento della misura in cui tale flusso economico riesca, almeno in parte, a compensare l'aumento dei costi a carico per esempio delle stesse ARPA. Potrebbe cioè verificarsi in che misura gli strumenti previsti dalla legge n. 68/2015 siano in grado di "autofinanziarsi" e in che misura richiedano invece ulteriori forme di sostegno finanziario; oppure potrebbe valutarsi l'opportunità di rivedere la quantificazione della premialità attualmente prevista dall'articolo 318-quater del D.Lgs. n. 152/2006, ossia il pagamento di una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa.

È parimenti evidente che una simile disamina non potrebbe prescindere dalle considerazioni svolte in precedenza circa la "convenienza" per il singolo contravventore ad accedere alla suddetta procedura deflattiva in costanza di termini di prescrizione delle contravvenzioni troppo brevi.

Sotto altro punto di vista, dal complesso delle osservazioni raccolte

emerge la necessità di assicurare, ai fini di una efficace attuazione della legge n. 68/2015, congrue risorse umane, soprattutto specializzate, a supporto dell'attività della polizia giudiziaria e degli altri soggetti attori del procedimento penale. In termini generali, può ritenersi che la legge n. 68/2015 è uno strumento che induce un significativo aumento della domanda di personale specializzato nelle materie scientifiche suscettibili di applicazione in contesti ambientali (quali ad esempio periti chimici e biochimici o esperti in materie epidemiologiche): tale fenomeno potrebbe, in prospettiva, comportare l'affermazione di nuove figure professionali e, per questa via, richiedere più in generale la predisposizione di precipui percorsi di studio e di formazione professionale o la rivisitazione di quelli esistenti.

Le questioni che fisiologicamente si pongono dopo l'entrata in vigore di una legge riguardano la sua interpretazione giuridica. In termini conseguenti e variamente orientati, l'applicazione in concreto di una nuova legge dà altresì abitualmente luogo a una sua valutazione politica.

Può arricchire questi approcci tradizionali, senza ad essi evidentemente sostituirsi, un'analisi quantitativa e qualitativa degli effetti in senso ampio dell'entrata in vigore della legge.

L'analisi dei dati e delle informazioni raccolte dalla Commissione d'inchiesta ed elaborate in collaborazione con il Servizio per il controllo parlamentare ha indotto ad affrontare tematiche non usuali, riconducibili a quegli effetti.

Così è a dirsi del comportamento, analizzato in termini microeconomici, dei destinatari delle norme, ovvero dell'analisi macroeconomica degli effetti dell'entrata in vigore delle stesse, anche in termini di « costi di esercizio » delle norme penali.

Si tratta in quest'ultimo caso, secondo quanto evidenziato nei dati e informazioni acquisiti e nel rapporto, del peso economico dello svolgimento di indagini complesse, valutabile come costo del personale per le strutture (uffici giudiziari, polizia giudiziaria, agenzie), per necessità aggiuntive di formazione professionale, per attività tecnico-scientifiche, ma anche di un saldo economico attivo dato dall'applicazione o irrogazione di sanzioni pecuniarie o accessorie: voci che potrebbe essere ipotizzabile conciliare con la creazione di un vincolo di destinazione.

Una raccolta di dati nella forma qui riferita costituisce una novità per la Commissione; ma del pari l'analisi di norme penali ha costituito una novità per il Servizio per il controllo parlamentare.

#### *1.6) La natura penale delle disposizioni della legge n. 68/2015*

Come osservato nelle pagine precedenti, un fondamentale elemento di novità della presente verifica di attuazione è la natura penale delle disposizioni della legge n. 68/2015. I dati richiesti e forniti dagli Uffici giudiziari contattati dalla Commissione di inchiesta hanno riguardato l'avvenuta applicazione delle nuove disposizioni penali, fornendo indicazioni in merito ai procedimenti penali nei quali siano state contestate le nuove fattispecie di reato o sia stato applicato il nuovo rito processuale.

La lettura di tali dati richiede, come si è già visto, una attenta riflessione metodologica e comporta la necessità di declinare in modo peculiare i criteri di interpretazione delle informazioni raccolte. La norma penale costituisce, com'è noto, un periodo ipotetico: contiene

infatti un precetto e, nell'ipotesi in cui esso venga violato, prevede l'irrogazione di una sanzione. Viceversa le disposizioni contenute in altre leggi non penali per le quali è stata svolta in passato la verifica della relativa attuazione (si pensi ad esempio alla normativa taglia-enti) sono norme per lo più di carattere qualificativo od organizzativo.

In primo luogo il dato per cui, a distanza di un anno dall'entrata in vigore, una consistente percentuale di uffici giudiziari non abbia ancora applicato le disposizioni di cui alla legge n. 68/2015, può essere ricondotto proprio al verificarsi della condizione prevista da quel periodo ipotetico, ossia all'avvenuta violazione — o meglio: all'accertamento della violazione — del precetto penale. Pertanto un numero relativamente contenuto di contestazioni non deve essere necessariamente interpretato come un dato negativo, ma può risultare dovuto ai fattori strutturali illustrati in precedenza, quali in primo luogo la complessità delle nuove fattispecie delittuose, che richiedono lunghe e complesse attività di indagine, con la presenza di nuclei investigativi specializzati e di strutture deputate al compimento di prelievi ed analisi. L'incidenza di tali fattori può risultare acuita, come si è visto, dall'eventuale presenza di criticità applicative, che potrebbero d'altra parte indurre gli stessi uffici giudiziari ad applicare le nuove norme con una certa prudenza in attesa proprio dell'emanazione di apposite direttive o della definizione di chiari indirizzi giurisprudenziali. Per altro verso l'eventuale insorgenza di dati che indichino una mancata applicazione di tali norme penali in determinate aree a una certa data, al netto della possibilità — non scongiurabile in astratto — che determinati reati siano stati commessi ma non ancora diventati oggetto di indagine, potrebbe viceversa essere indice di una sostanziale efficacia della norma penale, almeno in quel luogo o in quel momento storico: a fronte della sanzione prevista i cittadini si astengono dal porre in essere determinati comportamenti e quindi viene meno il presupposto della sanzione penale. Non può trascurarsi il dato per cui nell'ordinamento penale talune norme non trovino applicazione, almeno in un determinato momento storico, senza però che per ciò stesso si ponga riguardo ad esse il problema della loro efficacia e del loro ripensamento.

In concreto gli spunti sinora forniti dalla ricerca sono sintetizzabili: nell'efficacia ipotizzabile della legge, sotto il profilo prettamente penalistico della prevenzione dei reati; nella necessità di colmare alcuni vuoti normativi, in particolare in materia di procedimento prescrizione; nella attesa di indirizzi organizzativi e giurisprudenziali per incrementarne l'efficacia applicativa.

Il rapporto del Servizio per il controllo parlamentare dedica i §§ 1.7 (Prospettive per un allargamento del campo di indagine) e 1.8 (Considerazioni conclusive e alcuni brevi spunti di riflessione) all'esame di prospettive metodologiche oltre che ad alcune ulteriori valutazioni derivanti dall'analisi dei dati sin qui discussi. Tali prospettive e valutazioni, si intrecciano con quelle proprie della Commissione nell'ambito considerazioni conclusive cui è dedicato il successivo capitolo.

### **3. La verifica dell'attuazione della legge 22 maggio 2015 n. 68: metodo, merito, prospettive.**

La formulazione in termini ipotetici di una serie di proposizioni non impedisce di pervenire ad alcune conclusioni nel contesto della presente relazione, il cui contenuto — come si è avuto occasione di dire — non costituisce, 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 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 contemplando anche una prospettiva innovativa.

L'impostazione del lavoro suggerisce la possibilità che le evidenze riscontrate sin qui possano essere oggetto di nuovi rilevamenti in successivi periodi di osservazione, al fine, in particolare, di elaborare le serie storiche dei processi attuativi della legge e di esaminare le tendenze che si dovessero manifestare nei futuri periodi di rilevamento. Ciò anche alla luce di eventuali eventi produttivi di discontinuità, di natura diversa, quali gli effetti di una riorganizzazione di polizie giudiziarie, pronunce giurisdizionali significative, la strutturazione e condivisione di prassi.

Perché una metodologia di questo genere si possa ulteriormente sperimentare e sviluppare nel campo delle leggi penali, al già esistente spirito collaborativo e istituzionale degli uffici giudiziari si dovrebbe associare una riflessione sull'effettiva possibilità per i sistemi informativi di sostenere un esame evoluto di dati sulla giustizia penale.

Alla legge n. 68 del 2015, che ha agito sul problema storico dell'efficacia dello strumento penale nella materia della tutela ambientale, viene ad essere attribuita una funzione primaria di prevenzione generale degli illeciti e di orientamento dei comportamenti; essa è altresì destinata a produrre — per la formulazione delle norme incriminatrici, per ciò che altre norme prefigurano in ambito processuale — una visione funzionale del procedimento penale, attraverso il perseguimento della sua effettiva utilità e l'integrazione delle competenze.

Altra considerazione indotta da una prima interpretazione della legge e confermata dai dati qui esaminati è che si tratta di una legge potenzialmente destinata ad acquisire progressiva efficacia.

Il sistema delle prescrizioni per l'estinzione delle contravvenzioni produce effetti con rapidità, sia pure in presenza di alcune criticità riferite dagli uffici giudiziari ed esaminate in più sedi istituzionali; la funzione generalpreventiva delle nuove previsioni sanzionatorie opera da subito e progressivamente sulle scelte dei singoli; la complessità delle indagini su comportamenti strutturalmente illeciti, manifestazione di persistente criminalità ambientale, comporterà la dilazione nel tempo di esiti processuali.

Si collega a questo tema quello degli effetti di prevenzione generale e speciale prodotti dalla legge, che il rapporto del Servizio designa come « stima dell'effetto mediato — attraverso i comporta-

menti indotti nei cittadini e nelle imprese — dell'introduzione della legge n. 68 del 2015 sul bene giuridico tutelato ».

Le necessità indotte dalla natura delle nuove norme risultano tra l'altro quelle di una formazione adeguata per tutti i soggetti coinvolti e della garanzia di uniforme applicazione della legge in tutto il territorio nazionale, in particolare per quanto riguarda la parte VI-bis del decreto legislativo n 152 del 2006. È altresì percepita l'opportunità di una riflessione sulla destinazione delle risorse prodotte dall'applicazione del sistema delle prescrizioni e delle sanzioni penali, principali e accessorie.

Si tratta di temi che si legano, e suggeriscono la necessità di un approccio innovativo: sia sul versante giudiziario che su quello dei controlli in materia ambientale è suscettibile di trovare spazio un modello « a rete » per generare omogeneità, equilibrio, migliore gestione delle risorse.

La legge n. 132 del 2016 agisce in questa direzione con la creazione del « Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente »; la magistratura requirente sta ricercando un bilanciamento tra autonomia dei singoli uffici, circolazione delle informazioni, uniformità delle prassi.

L'incidenza di una legge dapprima lungamente attesa e poi attentamente esaminata in più ambiti, ha consentito alla Commissione di raccogliere contributi di significativa analisi e approfondimento.

È dunque possibile coltivare l'ipotesi di uno scambio proficuo di informazioni, finalizzato a un'applicazione efficace della legge penale: il tentativo di un dialogo fattivo e reciprocamente consapevole tra chi è chiamato ad applicare le norme, chi le ha prodotte e chi, nell'articolazione parlamentare, svolge una funzione di inchiesta e di verifica, può dirsi riuscito, testimoniando la vitalità ulteriore del procedimento e della funzione parlamentare.

La legge 22 maggio 2015, n. 68 è frutto di un lavoro parlamentare ampio e approfondito: la sua prima fase di attuazione conferma la complessità ma anche le potenzialità del complesso normativo che ad esito di quel lavoro è stato prodotto.

L'elaborazione giurisprudenziale non potrà che basarsi su quel livello di tecnicità, e qualsiasi eventuale intervento normativo successivo, laddove strettamente necessario, non potrà che attestarsi sul medesimo livello di approfondimento che ha portato all'approvazione della legge, utilizzando nella maniera più incisiva le funzioni conoscitive, d'inchiesta e di controllo parlamentare.

**Appendice: i documenti acquisiti dalla Commissione.**

La raccolta dei materiali finalizzati alla redazione della presente relazione costituisce di per sé un arricchimento delle conoscenze del Parlamento e delle istituzioni in genere sull'applicazione in concreto della legge n. 68 del 2015.

Si tratta, al momento, di centosessanta unità documentali per un totale di oltre mille pagine.

Come si è detto in precedenza, sono pervenute alla Commissione relazioni e note degli uffici giudiziari nelle quali si esaminano aspetti interpretativi e organizzativi, si forniscono dati, si segnalano criticità ed è stata trasmessa documentazione, in particolare direttive e provvedimenti giudiziari.

Sono stati altresì acquisiti documenti di carattere generale, in primo luogo quelli allegati alla presente relazione, nonché la nota del Ministero della giustizia penale relativa all'attuazione della legge n. 68 del 2015 (doc. n. 1749/1-2) e la circolare con cui la stessa Direzione ne ha disposto il monitoraggio (doc. n. 1750/1-2).

La Commissione ha ritenuto inoltre di acquisire il documento di sintesi di una proposta di modifica normativa proveniente da un gruppo di lavoro coordinato dal procuratore della Repubblica di Roma (doc. n. 1731/1-2), del quale di seguito si riportano i contenuti illustrativi iniziali relativi alla legge n. 68 del 2015:

« La legge sui reati ambientali costituisce un sicuro passo in avanti per la tutela dell'ambiente e pone il nostro Paese all'avanguardia rispetto agli altri Paesi dell'Unione Europea. Tuttavia, a circa due anni dalla sua entrata in vigore, si rendono opportuni alcuni interventi correttivi, alla luce di alcune problematiche applicative, frutto di aporie conseguenti al lungo e difficoltoso percorso parlamentare della legge e alla fusione di tre distinti disegni di legge in un unico testo unificato. (...)

Il Gruppo di lavoro – coordinato dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma, dottor Giuseppe Pignatone e costituito dai dottori Gianfranco Amendola (già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Civitavecchia), Giuseppe De Falco (Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Frosinone), Luca Ramacci (Giudice di Cassazione), Francesco Castellano (magistrato attualmente [consulente] della Commissione Bicamerale sul ciclo dei rifiuti), Alberto Galanti (Sostituto Procuratore della Repubblica), dal prof. avv. Antonio Fiorella (ordinario di diritto penale presso l'Università degli Studi La Sapienza di Roma), dal prof. avv. Adelmo Manna (ordinario di diritto penale presso l'Università di Foggia) – ha elaborato quindi una proposta di riforma concernente le modifiche, ritenute « indifferibili », allo scopo di colmare le lacune e le aporie di cui si è fatto cenno, in funzione di una più efficace applicazione dei principi ispiratori della legge sugli ecoreati.

Quale premessa di carattere generale, il Gruppo di lavoro ha preso atto del fatto che la migliore dottrina, nel corso del primo periodo di applicazione della norma, ha posto in evidenza come le due fattispecie criminose, che costituiscono l'architettura della riforma, ossia, l'inquinamento ambientale e il disastro ambientale, oltre a essere caratterizzate da eventi di danno e non di pericolo concreto (con conseguenti e intuibili difficoltà di ordine probatorio in ordine al nesso causale), sembrano nella loro struttura affette da c.d. « gigantismo », poiché introducono numerose nozioni prive di definizione apprezzabile, come

il deterioramento o la compromissione « significativi » e « misurabili » di un « ecosistema ». Si tratta, tuttavia, di critiche che non appaiono giustificate, ove si consideri che la normativa sul danno ambientale, di cui alla Parte Sesta del Codice dell'ambiente, fornisce indicazioni di natura tecnica in ordine a tali presupposti e ciò, senza considerare che, di recente, è intervenuta la giurisprudenza della Suprema Corte, con la sentenza n. 46170 del 26 settembre 2016, che ha fatto chiarezza sul punto. Invero, la Suprema Corte, con la sentenza citata, dopo aver correttamente osservato che i concetti di « inquinamento ambientale » e di « deterioramento significativo e misurabile » sono già noti, in quanto si rinvenivano nel Testo Unico sull'Ambiente (articolo 5, comma 1, lettera i-ter e articolo 300 decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152), ha chiarito che la « compromissione » e il « deterioramento », di cui al delitto di inquinamento ambientale, previsto dall'articolo 452-bis del codice penale indicano fenomeni sostanzialmente equivalenti negli effetti, in quanto si risolvono entrambi in una alterazione, ossia in una modifica dell'originaria consistenza della matrice ambientale o dell'ecosistema, modifica caratterizzata, nel caso di « compromissione », da una condizione di « squilibrio funzionale », poiché incide sui processi naturali correlati alla specificità della matrice o dell'ecosistema medesimi e, nel caso di « deterioramento », da una condizione di squilibrio « strutturale », caratterizzato da un decadimento dello stato o della qualità degli stessi. Quanto alla nozione di « ecosistema », va ricordato che notoriamente l'ecosistema è la risultante di tutte le componenti del bene ambiente collegate fra loro in un tutto unitario, come emerge sia dalla lettura dell'All. I, comma 2 lettera e) del D.P.C.M. 27 dicembre 1988, recante « Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale » e dalla Convenzione di Rio sulle biodiversità, che definisce l'ecosistema come « complesso dinamico formato da comunità di piante, di animali e di microorganismi e dal loro ambiente non vivente, le quali grazie alla loro interazione, costituiscono un'unità funzionale ». Ancora, si è molto discusso in dottrina dell'avverbio « abusivamente », utilizzato nei reati di inquinamento e di disastro, la cui presenza appare anche semanticamente errata, posto che la stessa nozione di disastro ambientale abusivo costituisce una chiara *contradictio in terminis*. Tuttavia, anche questa tematica appare superata, considerato che già la prima giurisprudenza formatasi (si veda la sopra citata sentenza n. 46170/016 in materia di inquinamento ambientale) sembra avere in larga parte « sterilizzato » la sua portata negativa, ritenendo che sussiste il carattere abusivo dell'attività non solo nel caso di mancanza di autorizzazione (cosiddetta attività « clandestina »), ma anche nel caso di reiterata inottemperanza alle prescrizioni, il che si verifica quando le autorizzazioni siano scadute o sono palesemente illegittime, ovvero non sono commisurate al tipo di rifiuti ricevuti, aventi natura diversa rispetto a quelli autorizzati.

Tutto ciò precisato, il Gruppo di lavoro ritiene che interventi di più ampio respiro saranno forse praticabili in seguito, dopo un attento monitoraggio dei primi anni di vigenza della legge, mentre alcuni interventi appaiono sin d'ora indifferibili, in sintonia con lo spirito della legge. »

Non è possibile nel testo della relazione dare conto singolarmente del contenuto dei contributi provenienti dagli uffici giudiziari, in alcuni casi di elevato valore giuridico e organizzativo. Se ne dà indicazione di seguito secondo la classificazione della documentazione in contributi di maggiore articolazione a contenuto giuridico e organizzativo, qualificati come « relazioni »; delle semplici « note »; dei

provvedimenti giudiziari (« provvedimenti »); delle direttive e protocolli (« direttive ») e dei « dati statistici ».

Essi sono preceduti nell'indicizzazione da documenti di carattere generale, costituiti in primo luogo dagli allegati alla presente relazione e dal Rapporto sulla "Verifica dell'attuazione delle Leggi" del Servizio per il controllo parlamentare della Camera dei deputati.

### Indice “Documenti a carattere generale” attuazione L. 68/2015

Documenti	Mittente	Oggetto	Pagine
<b>1111/1</b> Libero -25/03/2016	LEGAMBIENTE ONLUS. Il Direttore Generale, Stefano CIAFANI. (RM) (Lazio).	Documento a carattere generale: trasmissione del rapporto sui primi mesi di applicazione della Legge nr. 68/2015 sugli ecoreati.	2
<b>1111/2</b> Libero 22/03/2016-25/03/2016	LEGAMBIENTE ONLUS. Il Direttore Generale, Stefano CIAFANI. (RM) (Lazio).	Documento a carattere generale: Rapporto sui primi mesi di applicazione della Legge nr. 68/2015 sugli ecoreati.	24
<b>1387/2</b> Libero -18/05/2016	Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello di Bologna. Il Procuratore Generale, Ignazio DE FRANCISCI. (BO) (Emilia-	Documento a carattere generale: Protocollo d'intesa concernente l'attuazione della Legge nr. 68/2015 sugli ecoreati. (BO) (Emilia-Romagna).	9
<b>1641/1</b> Libero -03/11/2016	Giuseppe BATTARINO.	Documento a carattere generale: Sentenza della Corte Suprema di Cassazione sul ricorso proposto dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Firenze, nell'ambito del procedimento penale nr. 45298/2015 R.G.N.R. . (FI) (Toscana).	6
<b>1694/1</b> Libero -28/04/2016	Procura Generale della Corte di Cassazione. Il Sostituto Procuratore Generale, Pasquale FIMIANI.	Nota con cui invia la documentazione a carattere generale concernente l'attuazione della Legge nr. 68/2015 sugli ecoreati.	2
<b>1694/2</b> Libero 14/04/2016	Procura Generale della Corte di Cassazione. Il Sostituto Procuratore Generale, Pasquale FIMIANI.	Documento a carattere generale concernente la riunione in tema di applicazione dell'art. 6 d.lgs. 20/02/2006, n. 106, nell'ambito dell'attuazione della Legge nr. 68/2015 sugli ecoreati.	26
<b>1694/3</b> Libero 15/04/2016	Procura Generale della Corte di Cassazione. Il Sostituto Procuratore Generale, Pasquale FIMIANI.	Documento a carattere generale: Comunicato stampa sulla riunione in tema di applicazione dell'art. 6 d.lgs. 20/02/2006, n. 106, nell'ambito dell'attuazione della Legge nr. 68/2015 sugli ecoreati.	2