

art. 434 c.p. “(Procura di Palermo, peraltro indicandoli in un numero esiguo), od ancora a situazioni di *“conflitto di interesse essendo l’ARPA organo di vigilanza alle dipendenze della Regione”* (Procura di Roma).

Non sono segnalati sistemi di monitoraggio sull’affidamento degli incarichi a consulenti privati, salvo casi in cui è previsto il *preventivo visto-assenso del Procuratore* (Procura di Foggia) o comunque una scelta con lui concordata (Procure di Locri e Palmi), od altri in cui si richiamano i criteri generali di rotazione degli incarichi di consulenza. Il Procuratore generale di Torino, pur segnalando che non risultano adottati, allo stato, sistemi di monitoraggio dei criteri di affidamento di incarichi di consulenza in tema di analisi, preannuncia l’iniziativa di *“rammentare l’opportunità e l’utilità dell’adozione di una buona prassi in tal senso, anche ai fini della conoscibilità preventiva e della connessa affidabilità e competenza dei prescelti, della assicurazione della rotazione negli incarichi: in buona sostanza, ai fini anche della trasparenza dell’azione”*.

Non mancano, però, segnalazioni di utilizzo esclusivo dei laboratori delle strutture regionali (P.G. Bologna), che operano *“con criteri di sicura affidabilità e convenienza economica”* (Procura di Firenze); il tema dei *costi degli accertamenti* è evidenziato anche nella relazione del Procuratore generale di Trieste, il quale evidenzia che *“non può sottacersi come l’esecuzione di accertamenti possa comportare costi anche significativi”*, pur precisando che *“d’altro canto le realtà economiche che possono divenire oggetto di indagini per reati del tipo in esame spesso consentono il recupero integrale delle spese”*.

Fa eccezione il Procuratore della Repubblica di Potenza, il quale riferisce che le operazioni di prelievo e di analisi in tema di inquinamento *“sono state sempre delegate a consulenti tecnici privati di comprovata professionalità”*.

In linea generale non risultano predisposte linee guida o protocolli investigativi per l’esecuzione dei prelievi ed analisi.

Fanno eccezione:

- la Procura di Catania, che *“ha adottato un protocollo e linee guida indirizzate a tutti gli organi di P.G. interessati alla materia che prevede l’accurato accertamento dello stato dei luoghi con conseguente documentazione fotografica con l’ausilio dell’organo tecnico regionale (ARPA) in sede di ispezione e di prelievo di campioni; sono state date indicazioni in ordine all’opportunità di procedere, laddove necessario, a sequestro preventivo e fornita una interpretazione della normativa in ordine all’estinzione del reato previa ottemperanza alle prescrizioni”*;

- la Procura di Vibo Valentia, in cui risultano “fissati i criteri per le attività di prelievo e le analisi dei campioni, eseguite da tecnici del laboratorio pubblico regionale A.R.P.A.C.A.”;
- la Procura di Grosseto che relativamente alla esecuzione di prelievi e di analisi in tema di inquinamento, pur non avendo emanato linee guida, né adottato protocolli operativi, ha fornito l’indicazione di procedere ai prelievi e alle analisi dei campioni con le garanzie degli accertamenti tecnici non ripetibili (art. 360 c.p.p.);
- la Procura di Foggia che ha dettato sul punto linee guida e protocolli di indagini destinati a indirizzare “in generale tutta l’attività che la polizia giudiziaria deve svolgere” in materia;
- la Procura di Salerno che per i prelievi e le analisi predette, nonché per il monitoraggio dei siti interessati ha delegato ed incaricato un apposito gruppo di lavoro costituito da personale dell’A.r.p.a.c., del Noe c.c. di Salerno, della Capitaneria di Porto e del locale Comando Forestale ai quali sono state impartite direttive scritte ed orali nei vari procedimenti istruiti relativamente alle modalità e ai tempi di esecuzione delle attività delegate anche in relazione alle indicazioni fornite dai consulenti tecnici nominati, con parallela formazione, in collaborazione con le predette Forze di Polizia, di una **banca dati ambientale su base informatica** alimentata da tutti gli esiti delle indagini espletate relativamente ai reati ambientali ed alla quale i colleghi interessati possono accedere e/o autorizzarne la consultazione alle forze di Polizia impegnate nelle relative indagini.

La Procura di Bari ha segnalato di avere allo studio “presso il pool ambiente analogo provvedimento, salve ovviamente le continue riunioni con gli operatori volte ad assicurare comunque “uniformità di modalità di intervento”. La Procura di Trani, d’altro canto, ha sottolineato che finora non sono state “previste norme di dettaglio in ordine alle modalità di azione e ai criteri di operatività per quanto concerne l’attività di prelievo e di analisi da parte dei laboratori in considerazione della varietà e peculiarità delle diverse tipologie di reato”, ed il Procuratore generale di Bari osserva che di tale aspetto problematico occorrerà tener conto in sede di elaborazione di un protocollo distrettuale.

Le problematiche relative alla *classificazione dei rifiuti* sono affrontate dalla sola relazione del Procuratore generale di Lecce, il quale osserva che il tema è stato approfondito “con particolare rilievo per la presunzione di pericolosità; quanto agli effetti della decisione della Commissione 2014/955/UE risulta evidente la necessità di tener fermo il dettato della Legge 116/2014. Il recente parere consultivo del Consiglio di Stato del 07/05/2015 in relazione ad un nuovo DM in itinere, sottolinea come la citata L. 116/2014 ha rilegificato la materia, cosicché la modifica degli allegati

non può essere modificata con DM. In merito potrebbe essere apprezzata l’iniziativa di uno *specifico seminario di approfondimento presso codesta Procura Generale*”.

#### **4. Il traffico illecito di rifiuti ed i reati c.d. “spia”**

Già nell’intervento del Procuratore generale della Cassazione relativo all’amministrazione della giustizia dell’anno 2013, si osservava come le relazioni dei Procuratori generali presso le Corti di Appello avessero evidenziato quali “*reati-spia*” di infiltrazioni della criminalità organizzata, pur con significative varianti tra le diverse aree territoriali del Paese, i reati in materia di gestione e traffico illegale di rifiuti, di cui agli artt. 256 e 259 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (Testo unico ambientale).

Si pone, quindi, la questione del rapporto tra le contravvenzioni ambientali in tema di circolazione dei rifiuti, suscettibili, a certe condizioni, di costituire “*reati spia*” di infiltrazioni della criminalità organizzata, ed il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti di cui al successivo art. 260, per il quale il riconoscimento deve presumersi sotteso alla scelta del legislatore, *ex art.* 51, comma 3 *bis*, c.p.p.<sup>8</sup>, di attribuirne la competenza alla Direzione Distrettuale Antimafia.

Per tutti gli illeciti in tema di circolazione dei rifiuti, si pone l’esigenza di puntuali protocolli investigativi, comprensivi di linee guida per gli organi di controllo, anche relative agli accertamenti sui laboratori di analisi, nonché di procedure di coordinamento investigativo tra gli uffici giudiziari che tengano conto del carattere sovente “*transdistrettuale*” di gran parte delle attività illecite, sottolineato anche nell’intervento del Procuratore generale della Cassazione relativo all’amministrazione della giustizia dell’anno 2015, nonché delle modalità tendenzialmente omogenee con cui esse si manifestano.

Ed infatti, un elemento ricorrente negli illeciti in materia di circolazione dei rifiuti è rappresentato dalla finalità di simulare l’abusivo smaltimento sotto l’apparente liceità di un’operazione diversa, scopo che di regola viene perseguito:

- classificando falsamente i rifiuti mediante la realizzazione di falsi nella certificazione analitica<sup>9</sup>;

<sup>8</sup> Sull’attribuzione alle Procure distrettuali della competenza per il delitto di cui all’art. 260 T.U.A. è, peraltro, in corso una riflessione, in quanto trattandosi di reato solo eventualmente connesso ad attività della criminalità organizzata.

<sup>9</sup> Con la “*declassificazione*” la natura dei rifiuti viene modificata tramite la falsificazione della documentazione di accompagnamento (certificati di analisi, formulari), all’origine presso i produttori o lungo il tragitto presso centri

- ricorrendo alla pratica del cosiddetto “giro bolla” o “triangolazione”<sup>10</sup>;
- utilizzando falsi certificati di smaltimento per simulare lo sversamento o l’abbandono illecito dei rifiuti<sup>11</sup>.

In via di prima esemplificazione, la verifica di tali illeciti può compiersi in primo luogo accertando la falsità dei certificati di analisi o partendo dalla disponibilità dei rifiuti (es. in seguito a sequestro del mezzo che li trasporta), ovvero compiendo una verifica “ex post” della documentazione concernente attività già compiute e che si presume falsa sulla base di elementi indiziari (ad esempio dopo il sequestro del mezzo e l’analisi dei rifiuti trasportati, si accerta la falsità della documentazione di accompagnamento e si passa alla verifica a ritroso delle operazioni compiute nel passato).

Di qui la duplice richiesta ai Procuratori generali di riferire:

1. sull’adozione di protocolli od altre specifiche forme di interlocuzione tra Procura distrettuale - designata *ex art. 51, comma 3 bis, c.p.p.*, a svolgere le indagini in ordine al delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti - e le altre Procure del distretto, con riguardo ai reati-spia del citato delitto;
2. sull’eventuale previsione di specifiche modalità attuative della disposizione di cui all’art. 118-*bis*, comma 1, disp. att. c.p.p., come modificato dalla legge n. 68 del 2015, nella parte in cui ha stabilito che quando si procede per il delitto di cui all’art. 260 d.lgs. n. 152 del 2006 ne sia data notizia al Procuratore nazionale antimafia - antiterrorismo.

Rinviando su tale secondo punto al paragrafo che segue, quanto ai reati spia in tema di circolazione dei rifiuti non risultano adottati specifici protocolli, pur segnalandosi l’esistenza di ampio protocollo d’intesa con tra Procure distrettuali e circondariali riguardante tutti i delitti di competenza distrettuale, tra cui quello previsto dall’art. 260 T.U.A..

---

intermedi di stoccaggio. In tal modo i rifiuti vengono compresi sotto codici che presuppongono costi di gestione notevolmente inferiori rispetto a quelli dovuti.

<sup>10</sup> Trattasi di operazione in forza della quale i rifiuti sono cartolarmente fatti transitare da uno stoccaggio all’altro (di regola di più regioni), con il fine della declassificazione della tipologia, per aggirare, in particolare, le normative imperative di carattere generale e regionale, e/o per ovviare alle prescrizioni autorizzative dell’impianto a cui il rifiuto é destinato (che, ad esempio, è autorizzato per lo smaltimento di specifiche categorie di rifiuti ovvero che è abilitato al solo recupero). Si tratta, in sostanza, di trasformare documentalmente la disciplina giuridica del rifiuto in modo da renderla compatibile con la destinazione finale prescelta.

In sostanza, il rifiuto che entra, con scheda del produttore, con un determinato codice, è subito assunto in carico dal centro di stoccaggio con trascrizione nell’apposito registro di carico e scarico dei rifiuti. Successivamente, con nuova scheda dello stesso centro, il medesimo rifiuto, senza subire alcun trattamento e, in alcuni casi senza miscelazione con altri rifiuti, è inviato per lo smaltimento/recupero finale.

<sup>11</sup> Non di rado tali operazioni si accompagnano ad emissione di fatture per operazioni inesistenti (es. consulenze non meglio precisate) finalizzate a riportare i costi dell’operazione al livello (evidentemente più basso) effettivamente sostenuto rispetto a quelli apparenti di uno smaltimento lecito.

In questa prospettiva, la relazione del Procuratore generale di Firenze segnala: “un efficace e collaudato coordinamento assicura la tempestiva trasmissione dalle singole Procure circondariali a quella distrettuale dei procedimenti nei quali è ravvisabile la fattispecie di cui all’art. 260 D.Lgs. n. 152/2006. In tali procedimenti, analogamente a quanto avviene nel caso di importanti indagini per i delitti di cui all’art. 51, comma 3 bis, c.p.p., è prassi consolidata che, per evitare la dispersione di già acquisite conoscenze e per favorire una efficace sinergia nella conduzione delle indagini, il magistrato titolare della originaria indagine sia applicato alla Procura distrettuale e divenga coassegnatario del fascicolo. Il provvedimento è, ovviamente, adottato dal Procuratore Generale, su richiesta del Procuratore distrettuale e d’intesa con il Procuratore circondariale”.

In altri casi si precisa (v. ad esempio la Procura di Grosseto) che, in mancanza di protocolli, il coordinamento con la Procura distrettuale in materia di procedimenti per il reato di traffico di rifiuti è assicurato di volta in volta da apposite interlocuzioni.

In alcuni casi sono previste *soluzioni organizzative di coassegnazione*, come nella Procura di Roma (che si è organizzata disponendo, per il reato “de quo”, la coassegnazione ad un magistrato del gruppo DDA e ad altro del gruppo ecologia, ciò anche al fine di non depauperare il patrimonio di esperienza acquisito dai colleghi esperti in materia di ambiente) ed in quella di Frosinone (in cui, secondo una prassi da tempo in vigore presso l’ufficio, quando si ravvisino gli estremi del reato di cui all’art. 260 cit. il pubblico ministero titolare del procedimento provvede a trasmettere gli atti alla Procura distrettuale, informandone il Procuratore e rappresentando contestualmente, con il consenso dello stesso, la propria disponibilità all’applicazione presso l’ufficio distrettuale per la trattazione, in codelega, del procedimento).

La richiesta di informazioni di questo ufficio ha, peraltro, favorito l’avvio di iniziative volte alla elaborazione di specifici protocolli sui reati in tema di circolazione dei rifiuti e sui rapporti tra le contravvenzioni ed il delitto di attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti.

La Procura generale di Catanzaro segnala che è “si riserva di convocare, con urgenza, apposita riunione con i Procuratori del Distretto per le conseguenti determinazioni al fine dell’adozione di apposito protocollo”.

Analogamente, la Procura generale di Bari informa che “è stata già elaborata a cura della Procura distrettuale, una proposta di protocollo (che sarà oggetto di esame e discussione a breve) avente ad oggetto le modalità organizzative volte a garantire puntuale e tempestiva interlocuzione tra l’ufficio competente per le ipotesi ex art. 260 D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 e le Procure del circondario competenti per quelli ex artt. 256 e 259 D.lgs. cit.”.

**4. Il coordinamento delle indagini ambientali e gli obblighi informativi di cui agli artt. 118-bis e 129 disp. att. c.p.p. – I protocolli investigativi sui nuovi delitti ambientali.**

L'esigenza di coordinamento delle indagini ambientali e di circolarità nelle informazioni emerge, in modo sempre più chiaro, dalla recente evoluzione normativa.

L'art. 11 della legge 13 agosto 2010, n. 136 modificò l'art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p. estendendo la competenza della Direzione Distrettuale Antimafia, costituita all'interno della Procura presso il Tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente, al delitto di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti", previsto dall'art. 260 del Codice dell'ambiente.

Fece seguito il D.L. 10 dicembre 2013, n. 136, convertito in legge, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, L. 6 febbraio 2014, n. 6, che modificò l'art. 129 disp. att. c.p.p., prevedendo l'obbligo per il PM di informare il Ministero dell'ambiente e la Regione nel cui territorio i fatti si sono verificati "quando esercita l'azione penale per i reati previsti nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ovvero per i reati previsti dal codice penale o da leggi speciali comportanti un pericolo o un pregiudizio per l'ambiente".

E' poi intervenuta l'ampia modifica, da parte della legge n. 68 del 2015, dell'art. 118-*bis*, comma 1, disp. att. c.p.p., in tema di coordinamento delle indagini.

Tale intervento ha ampliato gli obblighi di informativa del Procuratore della Repubblica in quanto:

- ha esteso l'obbligo di informativa al Procuratore generale ai casi in cui procedere per i delitti di cui agli articoli 452-*bis* (inquinamento ambientale), 452-*quater* (disastro ambientale), 452-*sexies* (traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività) e 452-*octies* (aggravanti c.d. ambientali) del codice penale;
- ha previsto che in tali casi l'informativa è dovuta anche "all'Agenzia delle entrate ai fini dei necessari accertamenti";
- ha aggiunto, in fine del comma, il seguente periodo: «Il procuratore della Repubblica, quando procede a indagini per i delitti di cui agli articoli 452-*bis*, 452-*quater*, 452-*sexies* e 452-*octies* del codice penale e all'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti), e successive modificazioni, ne dà altresì notizia al Procuratore nazionale antimafia»<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Anche sul versante eurounitario, la materia dei reati ambientali è entrata a pieno titolo tra quelli per i quali è prevista una operazione rafforzata tra le autorità giudiziarie dei paesi membri. Ed infatti, l'ordine europeo di indagine penale,

Si è, quindi, chiesto ai Procuratori generali di riferire:

1. se risultino adottati sistemi organizzativi che consentano di verificare la puntuale osservanza dell'obbligo, previsto dall'art. 129 disp. att. c.p.p., per il pubblico ministero di informare il Ministero dell'ambiente e la Regione nel cui territorio i fatti si sono verificati “quando esercita l'azione penale per i reati previsti nel decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ovvero per i reati previsti dal codice penale o da leggi speciali comportanti un pericolo o un pregiudizio per l'ambiente”;
2. se siano previste specifiche modalità attuative della disposizione di cui all'art. 118-bis, comma 1, disp. att. c.p.p., come modificato dalla legge n. 68 del 2015, nella parte in cui: ha esteso l'obbligo di informativa al Procuratore generale ai casi in cui si procede per i delitti di cui agli articoli 452-bis (inquinamento ambientale), 452-quater (disastro ambientale), 452-sexies (traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività) e 452-octies (aggravanti c.d. ambientali) del codice penale; ha previsto che in tali casi l'informativa è dovuta anche “all'Agenzia delle entrate ai fini dei necessari accertamenti”; ha stabilito che quando si procede per i citati delitti nonché per quello di cui all'art. 260 d.lgs. n. 152 del 2006 ne sia data notizia al Procuratore nazionale antimafia - antiterrorismo.

Le risposte pervenute per la maggior parte si limitano ad evidenziare il puntuale rispetto degli obblighi informativi previsti dagli artt. 129<sup>13</sup> e 118-bis, comma 1, disp. att. c.p.p., e l'emanazione di disposizioni organizzative al riguardo, ma non segnalano l'adozione di sistemi organizzativi o specifiche modalità attuative al riguardo; viene, peraltro, assicurato il costante scambio di informazioni tra gli uffici<sup>14</sup>.

Iniziative per la elaborazione di protocolli operativi sono preannunciate dai Procuratori generali di Bari e Venezia.

---

previsto dalla direttiva 2014/41/CE, che dovrà essere recepita dall'Italia entro il 22 maggio 2017 e consistente in una decisione giudiziaria che uno Stato membro “di emissione” presenta a un altro Stato membro “di esecuzione”, al fine di acquisire prove nell'ambito di un processo per reati aventi dimensione transfrontaliera, include nell'elenco dei reati “gravi” di cui all'articolo 11, la “criminalità ambientale, compreso il traffico illecito di specie animali protette e il traffico illecito di specie e di essenze vegetali protette” (alleg. D, 12° alinea).

<sup>13</sup> Riguardo all'osservanza dell'obbligo, previsto dall'art. 129 disp. att. c.p.p., la Procura di Ivrea, segnala di aver redatto un modello per l'informativa al Ministero dell'Ambiente quando si esercita l'azione penale per reati ambientali, mentre le Procure di Reggio Calabria e Palmi evidenziano che esso è assicurato dal “Visto” del Procuratore della Repubblica o del Procuratore Aggiunto, coordinatore del settore ordinario, in occasione dell'esercizio dell'azione penale o di formulazione della richiesta di misura cautelare personale o reale.

<sup>14</sup> La Procura di Roma segnala di aver partecipato ad una riunione indetta dal Prefetto di Roma il 19 febbraio 2016 avente per oggetto il contrasto ai reati ambientali. In tale sede è stato affrontato il tema della gestione illegale dei rifiuti con la pratica del riciclaggio abusivo e dei roghi tossici.

Merita di essere illustrato l'assetto organizzativo della Procura generale di Napoli a seguito delle recenti novità normative e della crescente attenzione ai reati in materia di ambiente.

Si riporta in estratto la relazione del Procuratore generali di Napoli sul punto.

Nell'attuazione dei compiti attribuiti dall'art. 6 D.lg. 106/2006 alla Procura Generale presso la Corte di Appello, questo Ufficio ha dedicato uno speciale impegno all'azione di contrasto dei crimini ambientali, rispetto ai quali è più sentita l'esigenza di specializzazione tecnico-giuridica, del coordinamento tra le Procure della Repubblica del distretto e dello scambio d'informazioni, sia per natura stessa di tali reati, disciplinati da una complessa normativa speciale, sia per la diffusione sul territorio, il che coinvolge sovente più uffici circondariali nell'ambito dello stesso distretto in relazione a fenomeni d'inquinamento riconducibili ad unica fonte.

La peculiarità di questo territorio distrettuale, dove, grazie all'intervento massivo e altamente professionale delle Procure della Repubblica e delle Forze dell'ordine, sono venuti in luce allarmanti situazioni d'inquinamento (si veda, per tutti, il tristemente notorio disastro ambientale della cd "*terra dei fuochi*"), ha indotto questa dirigenza a mettere in agenda, come priorità da affrontare sin dal suo insediamento, le problematiche connesse al tema.

La sollecitazione è intervenuta anche da parte dei Procuratori degli uffici del distretto, che dal primo incontro hanno evidenziato problemi determinati dalla carenza di personale specializzato per il particolare tipo d'indagini e hanno auspicato una sempre maggiore circolazione d'informazioni tra gli uffici.

Gli interventi in materia, da parte di questa dirigenza, hanno già finora affrontato i diversi aspetti accennati, con l'inizio di un percorso di collegamento sinergico anche con altri soggetti istituzionali interessati all'azione di contrasto ai reati ambientali.

In specie:

Con il contributo di un gruppo di Sostituti Procuratori di collaborazione diretta (secondo le finalità di cui all'art. 6 del D.L.vo n. 106/2006), al fine di non disperdere la specializzazione di personale di polizia giudiziaria e di potenziare le risorse umane di collaborazione agli Uffici requirenti sul territorio, si è raggiunto un accordo, con la sottoscrizione di un accordo di programma tra questa Procura Generale, gli uffici di Procura della Repubblica sul territorio della Provincia di Napoli e la Città Metropolitana, per la destinazione di personale di Polizia della Città Metropolitana di Napoli (già appartenenti alle sopresse provincie) al controllo e contrasto dei reati urbanistici e ambientali e per l'applicazione di alcune di tali unità in tutti gli uffici di Procura interessati, senza alcun onere economico a carico dell'amministrazione giudiziaria (cfr. all. 6<sup>15</sup>).

---

<sup>15</sup> Su tale Accordo, v. *retro* par. 2.

È stato costituito, inoltre, un gruppo “reati ambientali”, formato da due sostituti procuratori di questo Ufficio, cui è affidato anche il coordinamento, e magistrati delle Procure di primo grado, con l’obbiettivo di trovare soluzioni quanto più condivise. Il gruppo, aperto a tutti i sostituti procuratori che si occupano di indagini ambientali e designati dai rispettivi dirigenti, è, in via tendenziale, permanente, per facilitare l’azione di contrasto a tale tipo di crimine.

Con questo impegno, sono state individuate linee comuni alle Procure del distretto quanto alle prassi interpretative di determinate fattispecie di reato previste della nuova disciplina in materia.

La collaborazione con le altre istituzioni interessate a contrastare il fenomeno dell’inquinamento ambientale, quella amministrativa e di polizia giudiziaria, ciascuna con lo specifico ruolo, si è concretizzata in altre iniziative.

In particolare:

La Procura Generale di Napoli, con le Procure della Repubblica del Distretto, partecipa alla Cabina di Regia, costituita presso la Prefettura di Napoli, dall’Incaricato del Governo per il fenomeno dei roghi dei rifiuti in Campania.

In tale ambito, il gruppo “ecoreati” (Procuratore Generale e Procure della Repubblica del distretto) è arrivato ad una linea interpretativa condivisa sui principali punti critici in materia di estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale prevista dagli artt. 318 bis e ss del d.lgs 152/06 (cfr. all. 7), con l’elaborazione comune di linee direttive da impartire alla polizia giudiziaria che opera sul territorio, diramate dallo stesso Commissario di Governo.

Questa Procura Generale, inoltre, partecipa con ruolo propulsivo e organizzativo alla innovativa attività di formazione delle Forze dell’Ordine e delle Polizie Locali che operano sul territorio di questo distretto per la salvaguardia dell’ambiente<sup>16</sup>. In particolare, sono partiti, sul territorio del patto “terra dei fuochi”, al quale hanno aderito circa novanta comuni delle provincie di Napoli e Caserta, percorsi di “*Formazione Integrata Tecnico-Giuridico-Operativa*”, per la formazione, per l’appunto, di cc.dd. detectives ambientali, il cui soggetto proponente è la suddetta Cabina di Regia, per il contrasto agli incendi dolosi di rifiuti in Campania. I suddetti percorsi di formazione, che hanno la finalità di rafforzare “la capacità di repressione delle condotte illecite in materia ambientale con specifico riguardo al fenomeno dello smaltimento dei rifiuti”, vedono partecipi, quali destinatari, operanti delle Forze dell’ordine, delle Polizie locali, dei Vigili del Fuoco, dell’Arpac e dell’ASL, concretamente impegnati nell’attività di contrasto del fenomeno.

La Procura Generale, con i due Sostituti Procuratori del gruppo “eco reati”, compone il Comitato Scientifico, con il Direttore della Scuola regionale della Polizia locale in Campania e l’Incaricato del Ministero dell’Interno.

---

<sup>16</sup> Nella stessa prospettiva, il Procuratore generale di Lecce segnala che “è intendimento di questo Ufficio proporre un’attività seminariale tra i PM dei pool specializzati che operano in ciascuna Procura”.

Le lezioni sono tenute da Pubblici Ministeri specializzati nella materia, con la partecipazione anche di magistrati della DDA esperti in indagini inerenti al traffico di rifiuti, coadiuvati nelle attività laboratoriali da operatori delle Forze dell'Ordine, anche questi con specifica competenza professionale.

Infine, si è ritenuto anche di favorire la più ampia diffusione, presso gli uffici requirenti del distretto, delle informazioni riguardanti gli strumenti operativi disponibili per le indagini da parte delle forze dell'ordine, incentivando l'impiego delle risorse pubbliche più efficaci e prive di costi per l'amministrazione.

In questo segmento di attività, la Procura Generale ha preso parte alla organizzazione di un recentissimo incontro, esteso a tutti Procuratori della Repubblica del distretto e ai Sostituti Procuratori che si occupano di indagini in materia ambientale, di presentazione delle potenzialità delle nuove tecnologie di telerilevamento per monitoraggio del territorio, applicate alla salvaguardia dell'ambiente nelle attività operative di polizia giudiziaria.

Gli strumenti tecnologici sono stati predisposti dalla Guardia di Finanza, nella sua compagine del Reparto Operativo Aeronavale, con applicazione di moderne tecnologie messe a disposizione da quattro Poli Universitari campani, costituiti in S.c.a r.l. (Bene-con) e da un ente regionale, la SMA Campania, che ha presentato una applicazione telematica di facile accesso e di interessanti potenzialità, per la segnalazione, l'informazione, il monitoraggio di tutti i fenomeni che riguardano la salvaguardia dell'ambiente ed alla quale possono fare ricorso anche i cittadini per segnalare roghi o di qualsiasi altro illecito ambientale, con relativo riscontro in tempo reale.

L'impegno a proseguire su questa linea, verso una individuazione - e successiva diffusione della conoscenza - dei mezzi d'indagine a disposizione delle forze dell'ordine, in materia ambientale, costituisce uno degli obiettivi principali di questo Ufficio della Procura Generale di Napoli, sia nell'ottica di ottenere, da parte degli uffici requirenti del distretto, più efficaci risultati ai fini investigativi e probatori, sia per limitare il ricorso alle consulenze private che, oltre ad essere economicamente molto onerose, non sempre fruiscono degli stessi mezzi tecnologicamente all'avanguardia.

Collegata alla richiesta sulle modalità di osservanza degli obblighi informativi previsti dagli artt. 129 e 118-*bis*, comma 1, disp. att. c.p.p., è quella relativa alle problematiche operative emerse in sede di prima applicazione dei nuovi delitti ambientali previsti dalla legge 22 maggio 2015, n. 68, caratterizzata, secondo l'unanime pensiero dei commentatori, dall'ampia "*delega*" conferita alla giurisdizione nel delineare i contorni delle due fattispecie centrali nel nuovo impianto, quelle di inquinamento ambientale (art. 452-*bis* c.p.) e disastro ambientale (art. 452-*quater* c.p.)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Entrambi i reati presuppongono che la condotta avvenga "*abusivamente*", avverbio che ha aperto, fin dai primi commenti, un ampio dibattito sia sul rapporto con il principio di "determinatezza" della incriminazione penale, sia sul

suo significato, stante il dubbio, da alcuni sollevato, di una limitazione ai comportamenti posti in essere nell'esercizio di attività prive di qualsiasi titolo abilitativo.

Inoltre, per quanto riguarda il reato di inquinamento ambientale, è rimessa al "diritto vivente" la definizione:

- a) dei rapporti tra i concetti di "compromissione" e "deterioramento", tra loro legati da una disgiuntiva, ma entrambi dai contorni indefiniti, in mancanza di una definizione e della specificazione della relazione con il concetto di danno ambientale contenuto nell'art. 300 T.U.A.;
- b) dei parametri per stabilire quando essi siano "*significativi e misurabili*", laddove l'uso della congiunzione "e" sembra richiedere la necessaria compresenza di entrambe le condizioni, soluzione, peraltro, incongrua, potendosi avere situazioni di inquinamento diffuso, come tale, difficilmente misurabile;
- c) della conseguente relazione con le fattispecie contravvenzionali di emissione nelle acque e nell'aria in violazione degli *standards*, in quanto, pur essendo evidente il rapporto di "*progressione criminosa*", con assorbimento della contravvenzione del delitto, appare di incerta definizione la soglia di compromissione raggiunta la quale tale fenomeno di assorbimento può ritenersi integrato;
- d) del concetto di "*porzioni estese e significative del suolo e del sottosuolo*", essenziale ai fini della distinzione con la contravvenzione di omessa bonifica di cui all'art. 257 T.U.A.;
- e) della nozione di "*ecosistema*", quale oggetto della tutela (art. 452-*bis*, comma 1, lett. b), presente anche nel reato di disastro ambientale;
- f) del concetto di "*biodiversità, anche agraria*" che comporta la rilevanza dei fatti di inquinamento ambientale in tema di flora o fauna;
- g) la valenza della disgiuntiva "o" per connettere tali due elementi, potendosi optare per una soluzione che richieda la compromissione congiuntamente, della flora e della fauna, ovvero anche di una sola delle due componenti.

Il legislatore, quindi, ha costruito un illecito che si potrebbe definire "*di scopo*", nel quale, sostanzialmente, ha individuato il risultato che intende raggiungere (punire l'inquinamento ambientale con una fattispecie di carattere generale) ed i parametri di riferimento per il giudice, per poi rimettergli la non facile attività di definizione dei vari elementi costitutivi della fattispecie.

Lo stesso dicasi per il reato di disastro ambientale, disegnato come fattispecie a condotta alternativa consistente:

- 1) nell'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema;
- 2) nell'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali;
- 3) nell'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo.

Ciascuna delle tre ipotesi ripropone la stessa impostazione di illecito "*di scopo*", con ampia delega alla giurisdizione, che caratterizza il reato di inquinamento ambientale.

Ed infatti, oltre alla mancata definizione del concetto di ecosistema, questione comune al reato di cui all'art. 452-*bis* c.p., presentano problemi di individuazione:

- a) il concetto di irreversibilità dell'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema, stante il dubbio sulla valenza da attribuire al termine "equilibrio" e sulla difficile qualificazione delle situazioni reversibili, ma in un lungo periodo di tempo;
- b) la portata della particolare onerosità per la eliminazione della situazione di alterazione, dovendosi sciogliere il dubbio se essa abbia natura oggettiva (cioè riferita alle potenzialità economiche del soggetto interessato) od oggettiva (cioè riferita all'intervento in sé);
- c) la valenza, quale parametro di riferimento, delle misure riparatorie del danno ambientale previste dalla parte VI del T.U.A.;
- d) la natura eccezionale dei provvedimenti attraverso i quali è conseguibile la eliminazione dell'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema, dovendosi precisare se la norma si riferisca ai soli provvedimenti della P.A., ovvero, genericamente, a decisioni anche di soggetti privati (esempio: un aumento di capitale, quale operazione straordinaria per immettere nella società la liquidità necessaria per sostenere le spese di riparazione ambientale);
- e) il livello di rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il

Tale richiesta era mirata non tanto a far emergere i profili interpretativi delle nuove fattispecie delittuose, profilo estraneo all'ambito dell'art. 6 del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, quanto piuttosto a verificare se l'accertamento di tali reati, specie in considerazione del rapporto di progressione criminosa con le contravvenzioni che sanzionano la violazione dei c.d. *standards* implicanti il ricorso ad accertamenti tecnici complessi (v. *retro*, par. 2), ponesse particolari questioni operative incidenti sull'uniforme esercizio dell'azione penale.

Le risposte si sono, però, limitate a segnalare i primi casi di commissione dei nuovi delitti evidenziando l'assenza di difficoltà operative.

**6. L'estinzione delle contravvenzioni ambientali mediante il meccanismo delle prescrizioni (articoli 318-bis/318-octies d.lgs. n. 152/2006)**

Altro versante di approfondimento è quello relativo alla procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale (articoli 318-bis/318-octies) introdotta dalla legge n. 68 del 2015 sulla falsariga del meccanismo già previsto dal d.lgs. n. 758/1994 in tema di sicurezza dei luoghi di lavoro.

A differenza del d.lgs. n. 758, nel quale il legislatore ha fatto riferimento all'intera materia della sicurezza sul lavoro, per cui non si pongono dubbi sulla individuazione delle contravvenzioni alle quali la procedura è applicabile, nella materia ambientale, il legislatore del 2015 ha ritenuto necessaria la verifica, ai fini dell'accesso alla procedura estintiva, se il reato non abbia "*cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette*".

L'individuazione di tale condizione non è agevole, specie se si consideri che la gran parte delle contravvenzioni ambientali previste dal T.U.A. ha natura di reato di pericolo presunto, in cui è esclusa ogni valutazione del giudice sulla gravità della condotta e sulla entità del danno: l'offensività è, infatti, insita nella condotta ed è presunta per legge, poiché lede l'interesse della pubblica amministrazione al controllo preventivo sulle attività potenzialmente inquinanti (per i reati

---

numero delle persone offese o esposte a pericolo raggiunta la quale si integra l'offesa alla pubblica incolumità (se, al riguardo, può riprendersi la giurisprudenza formatasi sull'art. 434 c.p., la norma verrebbe a costituirne un sostanziale duplicato).

Dubbia, altresì, è la portata della clausola "*fuori dai casi previsti dall'articolo 434*" (salvezza della applicabilità del reato di disastro innominato).

che puniscono la mancanza di autorizzazione), ovvero al rispetto delle prescrizioni indicate nel titolo abilitativo o negli *standards* di emissione, quale condizione per il regolare esercizio dell'attività autorizzata.

La scelta di non specificare le contravvenzioni per le quali può ricorrersi alla speciale procedura, ma di subordinarne la operatività alla verifica, caso per caso, della sussistenza di determinate condizioni di concreta inoffensività, lascia spazi di opinabilità, determinando il rischio di contrasti interpretativi tra l'organo di vigilanza ed il P.M., e tra i vari uffici di Procura, che finirebbero per appesantire un sistema già ingolfato e dare risposte differenziate a seconda del contesto territoriale interessato.

Incertezze che si aggiungono a quelle relative all'applicabilità, nella materia ambientale, della causa di *non punibilità per particolare tenuità del fatto* prevista dall'art. 131-*bis* c.p., introdotto dal d.lgs. n. 28 del 2015.

La questione si pone in quanto i limiti di pena previsti dal comma 1 dell'art. 131-*bis* c.p. per la sua applicabilità fanno sì che la predetta causa di non punibilità riguardi gran parte dei reati ambientali; tra quelli previsti dal T.U.A. rimangono esclusi i reati di combustione illecita se relativo a rifiuti pericolosi (art. 256-*bis*) e le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 260), mentre non tutti i delitti contro l'ambiente introdotti dalla legge n. 68 del 2015 ne rimangono esclusi (vi rientrano, il delitto di inquinamento ambientale colposo e quello di impedimento al controllo).

L'intero versante delle contravvenzioni ambientali, pur formalmente ancora intatto, si trova allora soggetto ad una duplice possibilità definitoria: quella di cui alla nuova parte sesta-*bis* del T.U.A. (articoli 318-*bis*/318-*octies*) introdotta dalla legge n. 68 del 2015 e quella della non punibilità per particolare tenuità del fatto prevista dall'art. 131-*bis* c.p., introdotto dal d.lgs. n. 28 del 2015.

Sotto entrambi i profili, viene chiesta al P.M. una verifica che, in assenza di parametri normativi sufficientemente precisi, rischia di trovare risposte differenziate e tra loro contraddittorie in una materia che, concernendo limiti e procedure dell'attività di impresa, esige parità di trattamento e di condizioni tra i vari operatori economici.

E' stato quindi chiesto ai Procuratori generali di riferire se siano stati adottati protocolli operativi o linee guida per l'applicabilità della procedura estintiva e se essi prevedano: l'indicazione di criteri per l'accesso alla procedura, con riferimento alla necessaria verifica circa il fatto che il reato abbia "cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette"; criteri in tema di raccordo tra le norme in questione e la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto prevista dall'art. 131-*bis* c.p., introdotto dal d.lgs. n. 28 del 2015; specifiche istruzioni alla polizia giudiziaria in tema di contenuto della prescrizione,

termine per l'osservanza della stessa ed eventuale proroga, individuazione del destinatario della prescrizione, fase successiva all'imposizione della prescrizione (verifica dell'adempimento e pagamento dell'oblazione), rimedi nel caso di prescrizione incongrua, acquisizione della notizia di reato da parte di soggetti diversi dall'organo di vigilanza, rapporto del meccanismo della prescrizione con il procedimento ed il processo penale.

Dal monitoraggio si evince che protocolli operativi o linee guida per l'applicabilità della speciale procedura estintiva sono stati adottati nei distretti di Caltanissetta (protocollo 22 marzo 2016), Firenze (linee guida concordate nella riunione del 18 novembre 2015), Genova, Lecce, Milano (Milano, Como, Sondrio e Varese), Roma (tranne Viterbo, che segnala come sia in corso "un'opera di monitoraggio ed analisi consentirà di verificare quali saranno le problematiche su cui dovranno soffermarsi le linee guida ed i protocolli"), Trento e Trieste.

Il Procuratore generale di Torino segnala che "la Procura di Torino ha adottato Linee guida molto molto dettagliate in tema di prescrizioni ex legge n. 68/2015. In tali linee guida redatte dalla Procura di Torino, oltre ad essere dettata in modo specifico la linea operativa in materia di prescrizione per i reati contravvenzionali previsti dal D.lg. 152/2006, vengono affrontate e risolte alcune questioni che avevano costituito oggetto di discussione in occasione di una riunione del Procuratore generale con i Procuratori del Distretto nell'anno 2015. Innanzitutto, l'Ufficio di Torino ritiene, in via interpretativa, che la nuova procedura possa applicarsi alle contravvenzioni ex D.lg. 152/2006 punite con:

- la sola pena pecuniaria;
- ovvero con la pena alternativa dell'ammenda o dell'arresto;
- ovvero con pena congiunta, pecuniaria e detentiva.

Tale interpretazione è adottata anche dalla Procura di Verbania, mentre le altre procure del Distretto (tra le altre, espressamente, Aosta, Vercelli, Ivrea) ritengono escluse dall'applicazione della procedura di prescrizione quelle contravvenzioni che siano punite con la pena pecuniaria e detentiva congiunte, oltre a quelle punite esclusivamente con la pena dell'arresto"<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Prosegue la relazione del Procuratore generale di Torino: «Questa questione, va ricordato, è stata all'origine di una indicazione del Procuratore Generale di Torino che aveva riassunto i risultati di quella riunione, fornendo indicazioni su quella che era l'opinione interpretativa maggioritaria e prevalente (quasi unanime) nel senso della esclusione delle contravvenzioni punite con pena congiunta. Il Procuratore della Repubblica di Torino, con un suo documento (che aveva assunto la forma del quesito rivolto, in primis, al Consiglio superiore della Magistratura ed al Procuratore generale presso la Corte Suprema di Cassazione), ha decisamente contestato l'iniziativa del Procuratore generale di Torino, individuando, a suo dire, e secondo una sua personale interpretazione, dei precisi limiti all'azione ed alle competenze del Procuratore generale ed ai mezzi di cui lo stesso sarebbe dotato e dovrebbe avvalersi, al fine di stimolare ed assicurare l'uniforme esercizio dell'azione penale. In particolare, il Procuratore di Torino, prendendo proprio spunto dalla "Direttiva" (così impropriamente definitiva) del Procuratore generale presso la Corte d'Appello di

E' ancora in corso l'elaborazione di linee guida nei distretti di Bari, Bologna, Brescia, Messina, Palermo e Venezia.

In particolare, il Procuratore generale di Bari evidenzia come in occasione di alcune delle riunioni con i Procuratori del distretto, iniziate a partire dal dicembre 2015, "si è registrata l'avvenuta adozione da parte delle Procure di Bari e Foggia di provvedimenti contenenti indirizzi generali in tema di estinzione delle contravvenzioni ambientali mediante il meccanismo delle prescrizioni; provvedimenti che, per taluni aspetti, anche non marginali (quali l'ambito applicativo della disciplina) presentano profili di difformità. In ragione di tanto nonché, più in generale, dell'importanza e complessità della materia, nella comune consapevolezza della necessità che il comparto ambientale riceva una disciplina quanto più possibile uniforme, almeno sul piano organizzativo, si è convenuto di costituire presso questa Procura Generale un tavolo di lavoro dedicato. Il gruppo, già costituito, è attualmente impegnato tanto ad omogeneizzare le linee guida di cui si è detto sopra (anche allo scopo di evitare, indicazioni contraddittorie alla P.G. e alle autorità amministrative coinvolte nelle procedure de quo) tanto - più in generale - ad avviare lo studio e la predisposizione di prassi e modelli organizzativi condivisi relativamente ai restanti diversi aspetti della materia in esame".

Anche il Procuratore generale di Bologna segnala che in vista di un protocollo in via di prossima definizione tra le Procure, l'Arpa e il Noe sono state tenute diverse riunioni, nel corso delle quali si è sottolineata la necessità di uno stretto e tempestivo dialogo tra le forze di polizia accertatrici (che dettano le prescrizioni), e organo di asseverazione delle prescrizioni - individuato nella sola Arpa - e la Procura della Repubblica destinataria della notizia di reato, anche per la valutazione, da parte di

---

Torino con la quale si comunicava ad autorità varie del circondario l'interpretazione circa l'ambito giuridico di applicazione della legge, ne contestava il fondamento, la ritualità e -darei, quasi- la legittimità; parimenti, ha espresso riserve, rispondendo alla richiesta di informazioni propedeutiche alla redazione di queste risposte, quanto al primario ruolo, concorrente con quello dei Procuratori generali presso le Corti di appello, del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione. Così scrive, il Procuratore di Torino: "Va doverosamente premesso, nell'ovvio ed assoluto rispetto per la diversa opinione del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, che lo scrivente non ritiene che rientri tra le competenze attribuite al Procuratore Generale dall'art. 6 del d.lgs. n. 106 del 2006 il "potere di coordinamento" al fine di "stimolare il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale su tutto il territorio nazionale". L'art. 6 d.lgs. 20 febbraio 2006 n. 106, infatti, non prevede competenza del procuratore generale in tema di coordinamento delle indagini preliminari e gli attribuisce unicamente poteri di vigilanza sull'attività dei Procuratori della Repubblica del distretto. E tali poteri di vigilanza o di controllo non possono certo considerarsi equivalenti a "poteri di coordinamento". L'Ufficio scrivente era e resta, anche se è mutata la persona fisica del Procuratore generale, di opinione e convinzione diversa. Ma non è questa la sede per affrontare, "funditus", l'argomento. La Procura di Torino ha evidenziato, infine, ulteriori problemi interpretativi in relazione ai presupposti per l'applicazione della procedura ed in particolare per quanto attiene all'esistenza o meno di un danno o di un pericolo eliminabile ad opera del contravventore, formulando una comune linea interpretativa per risolvere tali questioni. Le Procure del Distretto hanno, in maggioranza, già adottato Linee guida o protocolli per disciplinare presupposti e modalità di applicazione della speciale procedura d'imposizione delle prescrizioni e di pagamento delle relative sanzioni pecuniarie finalizzate all'estinzione dei reati ambientali».

quest'ultima, della esistenza dell'eventuale "danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali", che determina la inammissibilità della procedura estintiva del reato. Questo stretto e tempestivo dialogo è tanto più necessario quanto più si avverte la esigenza di evitare che il soggetto denunciato riceva prescrizioni alle quali inizi ad adeguarsi, per poi vedersi raggiungere da atti della Autorità Giudiziaria la quale ritenga inammissibile la procedura estintiva del reato.

Prosegue il Procuratore generale di Bologna segnalando che *“tra i temi affrontati vi è anche quello dell'individuazione del beneficiario delle somme corrisposte dal contravventore per estinguere il reato. Con il venir meno delle competenze delle Province, molti compiti e poteri in materia ambientale sono stati trasferiti alla Arpa, di talché l'Arpa dell'Emilia-Romagna ritiene di essere la destinataria naturale delle somme in questione. È noto peraltro che da alcuni si ritiene che le somme vadano versate alla cassa delle ammende analogamente a quanto avviene per l'oblazione ex artt. 162 e 162 bis c.p. È auspicabile un intervento chiarificatore del legislatore”*.

Va, infine, segnalato che non risulta segnalato che stati adottati o risultano in preparazione protocolli operativi o linee guida per l'applicabilità della speciale procedura estintiva nei distretti di Cagliari, Catanzaro, Reggio Calabria e Salerno (quest'ultima però segnala che è stata invece elaborata ed è allo studio una proposta di direttiva in merito all'applicabilità dell'art. 131 bis c.p. ai reati ambientali).

### ***7. L'esecuzione delle sentenze di condanna alla remissione in pristino per reati ambientali***

Nella materia ambientale diverse sono le disposizioni finalizzate a fare in modo che la sentenza di condanna raggiunga il risultato dell'effettivo risanamento ambientale e l'eliminazione del danno causato dal reato.

Nel T.U.A., vengono in evidenza:

- l'art. 29-*quattordices*, in tema di violazione del regime autorizzatorio dell'autorizzazione integrata ambientale, nella parte in cui afferma che se l'esercizio non autorizzato riguarda una discarica, alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p, consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva, se di proprietà dell'autore o del partecipante al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi;