

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

DL 90/08: Misure straordinarie per l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania.  
C. 1145 Governo (Parere alla VIII Commissione) (*Seguito esame e rinvio*) ..... 33

##### SEDE CONSULTIVA:

DL 90/08: Misure straordinarie per l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania.  
C. 1145 Governo (Parere alla VIII Commissione) (*Seguito esame e conclusione*) ..... 35  
ALLEGATO 1 (*Proposta di parere del relatore*) ..... 39  
ALLEGATO 2 (*Proposta alternativa di parere*) ..... 41  
ALLEGATO 3 (*Proposta alternativa di parere*) ..... 43

##### SEDE REFERENTE:

DL 95/08: Disposizioni urgenti per il riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria. C. 1212 Governo (*Seguito esame e rinvio*) ..... 37

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 38

##### AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati, del Consiglio nazionale forense, dell'Organismo unitario dell'avvocatura e dell'Associazione italiana giovani avvocati su questioni relative all'amministrazione della giustizia ..... 38

##### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 11 giugno 2008. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO.*

**La seduta comincia alle 9.30.**

**DL 90/08: Misure straordinarie per l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania.**

**C. 1145 Governo.**

(Parere alla VIII Commissione).

(*Seguito esame e rinvio*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta del 10 giugno 2008.

Federico PALOMBA (IdV) pur sottolineando lo spirito costruttivo con il quale il gruppo di Italia dei valori ha affrontato ed affronterà l'esame del provvedimento, del quale condivide le linee di fondo, tuttavia ritiene che lo stesso sia affetto da molteplici *vulnus* sotto il profilo della legittimità costituzionale ed anche dell'efficacia. Ricorda che il suo gruppo ha presentato emendamenti presso la Commissione di merito, volti a migliorare il testo e a salvaguardarlo sotto il profilo della legittimità costituzionale, rammarcandosi dell'atteggiamento di chiusura da parte della maggioranza. Preannuncia quindi che il contenuto dei predetti emendamenti sarà riversato in una proposta di

parere alternativo che sarà presentata al termine della discussione.

Passando all'esame delle disposizioni rientranti nella competenza di questa Commissione, evidenzia come la fattispecie penale di cui all'articolo 2, comma 9, appaia incostituzionale per difetto di tassatività e determinatezza. Per quanto sia opportuno che una norma incriminatrice con la medesima *ratio* sia mantenuta all'interno del provvedimento, tuttavia essa dovrà essere formulata in modo molto più preciso e dettagliato.

L'articolo 3, comma 2, pone insormontabili problemi di costituzionalità con riferimento ai principi della precostituzione del giudice e del divieto di istituzione di giudici speciali, oltre ad indebolire il provvedimento anche sotto il profilo dell'efficacia. Anche i commi 5 e 6 del medesimo articolo dovrebbero essere senz'altro soppressi.

Per quanto concerne segnatamente la funzione inquirente, l'idea della concentrazione delle indagini è di per sé razionale, ma non appare affatto né utile né opportuno realizzarla tramite la creazione di una «superprocura», tanto più se ciò comporta un grave *vulnus* ai principi costituzionali e alla coerenza sistematica delle norme processuali penali. Un risultato analogo a quello che si intenderebbe realizzare con il provvedimento in esame potrebbe essere raggiunto in modo costituzionalmente legittimo, e con la garanzia di una maggiore efficacia, tramite la modifica dell'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale, facendo rientrare i reati connessi alla gestione dei rifiuti tra le competenze del procuratore distrettuale antimafia, attraverso il rinvio dell'articolo 371-*bis* del codice di rito. Tale soluzione avrebbe i caratteri della generalità ed astrattezza, non essendo limitata alla situazione emergenziale della regione Campania, e consentirebbe di contrastare in modo efficace un fenomeno di portata nazionale quale appunto quello della «ecomafia».

Infine anche la disposizione di cui all'articolo 4, comma 2, laddove prevede l'automatica cessazione degli effetti di mi-

sure cautelari adottate dal giudice ordinario, appare del tutto inopportuna anche sotto il profilo dell'efficacia complessiva del provvedimento.

Donatella FERRANTI (PD), a nome del proprio gruppo, riconosce che la situazione emergenziale in Campania possa richiedere di intervenire con provvedimenti temporanei ed eccezionali, ma sottolinea che tali provvedimenti devono comunque essere rispettosi della Costituzione e dei principi del sistema processuale. Rileva con rammarico la posizione di totale chiusura assunta dalla maggioranza nella Commissione di merito, di fronte a proposte emendative che avevano lo scopo di contribuire alla necessaria migliore formulazione del testo, per renderlo conforme alla Costituzione.

Il provvedimento in esame, infatti, con particolare riferimento all'articolo 2, comma 9, non tiene conto che le fattispecie penali devono essere formulate in modo sufficientemente determinato. Quanto all'articolo 3, appare fuori di ogni logica la concentrazione delle competenze in capo al Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, anche sotto il profilo dei poteri organizzativi interni alla Procura stessa. Sarebbe certamente preferibile distribuire le predette competenze in capo alla Procura della Repubblica di Napoli ed anche a quella di Salerno. Esprime inoltre forti perplessità sulla previsione della competenza del tribunale in composizione collegiale sulle richieste di misure cautelari, essendo tale figura indeterminata e di difficile collocazione. Inoltre tale previsione appare come un ingiustificato atto di sfiducia nei confronti del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli. Parimenti ingiustificati appaiono l'eliminazione del sequestro preventivo d'urgenza ed il potere, attribuito al Ministro della giustizia in contrasto con l'articolo 102 della Costituzione, di attuare una redistribuzione dei magistrati. Forti perplessità destano, infine, le norme che incidono sulla competenza esclusiva del giudice amministrativo.

Ribadendo che il proprio gruppo riconosce la necessità di intervenire per fare fronte alla gravissima situazione verificatasi in Campania, preannuncia la presentazione di un parere alternativo, che sarà favorevole con condizioni che riprenderanno il contenuto degli emendamenti presentati dal suo gruppo nella Commissione di merito.

Luigi VITALI (PdL) ritiene che si debba sgombrare il campo dall'equivoco della presunta incostituzionalità del decreto-legge in questione, anche per motivi che vanno al di là del parere recentemente espresso dal Consiglio Superiore della Magistratura che, per certi profili, assume i toni di una difesa corporativa.

Come è più volte emerso dal dibattito, il provvedimento ha natura eccezionale e temporanea, ha una copertura derivante da una consolidata giurisprudenza costituzionale e sussistono tutti i presupposti perché lo stesso venga convertito in legge.

Se perplessità possono sussistere, queste riguardano semmai il profilo dell'efficacia, che suggerirebbe di non concentrare tutta la competenza per i reati in questione presso la sola Procura di Napoli, ma di affiancare a quest'ultima anche la Procura di Salerno.

Lanfranco TENAGLIA (PD) rileva come, al di là delle posizioni politiche, tutti appaiono consapevoli che l'emergenza rifiuti in Campania deve essere affrontata in modo definitivo ed efficace, con il concorso di tutte le istituzioni amministrative e giudiziarie. Occorre tuttavia anche il rispetto dei principi e delle regole che presidono al nostro sistema costituzionale e giudiziario. Per ottenere questo risultato occorre il confronto sul merito delle questioni e il Partito Democratico ha presentato alla Commissione di merito e ripresenterà in Assemblea, emendamenti migliorativi sotto il profilo dell'efficacia e della funzionalità degli uffici giudiziari.

In tale contesto la creazione di una «superprocura» appare senza dubbio un ostacolo, ma anche su questo punto la maggioranza non ha accettato il dialogo ed

il confronto. Rileva quindi che nella stessa direzione degli emendamenti presentati dal gruppo del Partito Democratico, si pone anche il parere recentemente espresso dal Consiglio Superiore della Magistratura, richiesto dallo stesso Ministro della giustizia, che fornisce indicazioni condivisibili, utili e concrete.

Valuta favorevolmente l'intervento dell'onorevole Vitali, che appare come una apertura a possibili diverse soluzioni, ma sottolinea che l'espressione di un parere favorevole corredato da semplici osservazioni, anziché da condizioni, appare del tutto insufficiente.

Conclusivamente ritiene che, data l'estrema delicatezza degli aspetti del provvedimento che rientrano nella competenza della Commissione Giustizia, sia opportuna la presenza del Governo, che dovrebbe presenziare di fronte a questa Commissione per esprimere chiaramente la sua posizione.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame alla seduta convocata oggi al termine delle votazioni previste nella seduta antimeridiana dell'Assemblea.

**La seduta termina alle 10.10.**

#### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 11 giugno 2008. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo.*

**La seduta comincia alle 11.20.**

**DL 90/08: Misure straordinarie per l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania.**

**C. 1145 Governo.**

(Parere alla VIII Commissione).

*(Seguito esame e conclusione).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento in oggetto, rinviato nella seduta antimeridiana di oggi.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, avverte che la Commissione Ambiente ha trasmesso il testo del disegno di legge in esame risultante dagli emendamenti approvati. Rileva quindi che le modifiche alle disposizioni di competenza della Commissione giustizia sono le seguenti: all'articolo 2, comma 9, è stata eliminata la parola « complessiva » in relazione alla condotta che rende più difficoltosa l'azione di gestione dei rifiuti. Nel testo originario del decreto legge la condotta è costituita dal rendere più difficoltosa la complessiva azione di gestione dei rifiuti; all'articolo 3, comma 1, in relazione ai reati attribuiti alla competenza del Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli, sono stati esclusi i reati in materia ambientale, rimanendo unicamente quelli riferiti alla gestione dei rifiuti commessi nella regione Campania. Inoltre si specifica che questi ultimi reati possono essere sia consumati che tentati.

Avverte altresì che il relatore ha presentato una proposta di parere (*vedi allegato 1*) e che i deputati Ferranti e Palomba hanno presentato ciascuno una proposta alternativa di parere (*allegati 2 e 3*), che saranno poste in votazione nel caso in cui venisse respinta la proposta di parere del relatore.

Enrico COSTA (PdL) illustra la proposta di parere presentata.

Federico PALOMBA (IdV) pur apprezzando lo sforzo del relatore per individuare taluni profili di criticità del provvedimento, tuttavia ritiene che altri aspetti maggiormente critici avrebbero dovuto essere evidenziati e che al parere avrebbero dovuto essere poste talune condizioni, anziché osservazioni. Preannuncia quindi il voto contrario del suo gruppo sulla proposta di parere del relatore e raccomanda l'approvazione della sua proposta di parere favorevole con condizioni.

Manlio CONTENTO (PdL) ritiene particolarmente apprezzabile lo sforzo compiuto dal relatore, che ha tenuto in considerazione anche molte indicazioni dell'opposizione. Sottolinea come anche nella

maggioranza vi siano taluni dubbi sulla formulazione di alcune norme del provvedimento, ma la grave situazione verificatasi in Campania rende necessario intervenire tempestivamente, così come rende inopportuna l'espressione di un parere condizionato. Sulla base di queste considerazioni auspica che l'onorevole Palomba voglia modificare il suo intendimento ed esprimere quanto meno un voto di astensione.

Quanto al merito del provvedimento, evidenzia che sarebbe stato forse più semplice operare sulla disciplina dei provvedimenti di sequestro e prevedere la competenza del Commissario straordinario per la gestione degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti sottoposti a sequestro preventivo.

Cinzia CAPANO (PD) pur ringraziando il relatore per aver tenuto in considerazione taluni rilievi provenienti dai gruppi di opposizione, tuttavia osserva che tali rilievi, per la loro gravità, avrebbero richiesto la presentazione di un parere favorevole con condizioni, e non con mere osservazioni, in quanto si introducono nell'ordinamento elementi a forte rischio di incostituzionalità e che possono determinare distorsioni nella corretta applicazione delle norme processuali. Per questo motivo preannuncia il voto contrario sulla proposta di parere del relatore.

Francesco Paolo SISTO (PdL) esprime apprezzamento per la proposta di parere del relatore nella quale appare evidente l'affermazione del principio secondo il quale le situazioni emergenziali non necessariamente giustificano l'attribuzione di livelli di discrezionalità eccessivamente elevata ai poteri pubblici. La proposta di parere, in generale, contribuisce a rendere il provvedimento in esame coerente con i principi generali dell'ordinamento.

Il sottosegretario Giacomo CALIENDO precisa che alla base della scelta di attribuire al Procuratore della Repubblica presso il tribunale di Napoli la competenza sui procedimenti relativi ai reati

riferiti alla gestione dei rifiuti e ai reati in materia ambientale nella regione Campania, nonché della scelta di attribuire al tribunale di Napoli in composizione collegiale la competenza sulle richieste di misure cautelari, vi è l'esigenza di garantire univocità interpretativa e applicativa della legge nonché l'emissione di provvedimenti tendenzialmente stabili in materia cautelare. Le soluzioni adottate non pongono questioni di costituzionalità e, d'altra parte, nell'ordinamento sono espressamente previste le leggi penali eccezionali. Inoltre non è la prima volta che l'Italia ha dovuto rispondere con norme di carattere eccezionale a situazioni eccezionali. Quanto ai profili attinenti alla funzionalità del sistema delineato dal provvedimento, rileva che gli uffici giudiziari interessati hanno segnalato semplicemente problemi di struttura e personale per affrontare un maggior carico di lavoro. Il ministero sta appunto lavorando per risolvere questo problema. D'altra parte lo stesso parere espresso dal Consiglio Superiore della Magistratura tiene conto dei profili del provvedimento che attengono all'aspetto dell'efficienza. Precisa, infine, che il Governo è aperto al confronto e ad apportare miglioramenti al provvedimento, ma ha anche l'esigenza di dare una risposta efficace e tempestiva ad una gravissima situazione di emergenza.

Federico PALOMBA (IdV) in considerazione dell'atteggiamento di totale chiusura dimostrato dalla maggioranza nel corso dell'esame del provvedimento presso la Commissione di merito, si rammarica di non poter accogliere l'invito dell'onorevole Contento ad esprimere la propria astensione. Conferma quindi la contrarietà del proprio gruppo alla proposta di parere del relatore.

Marilena SAMPERI (PD) invita il rappresentante del Governo a ribadire presso la Commissione di merito i profili più strettamente giuridici del provvedimento in esame, che appaiono estremamente complessi e controversi. Pur ringraziando il relatore per aver accolto talune indica-

zioni emerse dall'opposizione, preannuncia il proprio voto contrario sulla proposta di parere da lui presentata.

Roberto RAO (UdC) pur considerando apprezzabile lo sforzo del relatore per recepire talune indicazioni trasversalmente emerse, tuttavia sottolinea che rimangono alcuni profili del provvedimento insuperabili e inaccettabili, con particolare riferimento all'istituzione di una « super-procura » che contrasta con la finalità di assicurare maggiore efficienza nella trattazione dei procedimenti penali in questione. Preannuncia quindi il voto contrario del proprio gruppo, ritenendo che debba essere soppresso l'articolo 3 del decreto.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere favorevole con osservazioni del relatore (*vedi allegato 1*).

**La seduta termina alle 11.45.**

#### SEDE REFERENTE

*Mercoledì 11 giugno 2008. — Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo.*

**La seduta comincia alle 11.45.**

**DL 95/08: Disposizioni urgenti per il riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria. C. 1212 Governo.**

*(Seguito esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 10 giugno 2008.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che, come preannunciato ieri, oggi si concluderà l'esame preliminare del disegno di legge in esame. Il termine per la presentazione di emendamenti sarà fissato

alle ore 10 di martedì prossimo, affinché la Commissione possa concludere l'esame in sede referente in tempo utile per riferire sul testo all'Assemblea il 23 giugno prossimo.

Luigi VITALI (PdL), *relatore*, dopo aver ribadito che il provvedimento in esame non costituisce un'ulteriore proroga delle funzioni dei magistrati onorari, ma attua un dovuto coordinamento normativo, chiede al rappresentante del Governo di chiarire se il Governo intenda intervenire in materia di magistratura onoraria, poiché tale categoria di magistrati si trova in una situazione di inaccettabile precarietà ed è soggetta a normative e trattamenti estremamente disomogenei. Ribadisce quindi l'urgenza di eliminare la predetta situazione di incertezza e di « precariato intellettuale » nella quale versa la magistratura onoraria. Ricorda che tale problema è affrontato da numerose proposte di legge e sottolinea come non si possa procedere con ulteriori proroghe di anno in anno.

Il sottosegretario Giacomo CALIENDO fa presente che il decreto-legge in esame è finalizzato a uniformare la scadenza per le varie categorie di giudici onorari, ed è altresì prodromico rispetto ad una riforma organica della magistratura onoraria che il Governo intende affrontare subito dopo l'estate.

Carolina LUSSANA (LNP) preannuncia il voto favorevole della lega sul provvedimento in esame e apprende con favore il preciso impegno assunto dal Governo per una riforma organica della magistratura onoraria.

Rita BERNARDINI (PD) ritiene che la riforma organica della magistratura ordinaria sia un atto dovuto e di responsabilità. Ritiene altresì che, per garantire maggiore efficienza alla giustizia, si debba intervenire anche sul problema dei magistrati fuori ruolo, ricordando che in questa materia i radicali eletti nelle liste del

Partito Democratico hanno presentato una proposta di legge.

Donatella FERRANTI (PD) esprime il proprio favore sul provvedimento in esame e considera che la magistratura onoraria sia una priorità per assicurare maggiore efficienza alla giustizia. Con riferimento all'intervento dell'onorevole Bernardini, precisa che i magistrati fuori ruolo sono autorizzati dal Consiglio Superiore della Magistratura. Inoltre, gran parte dei casi in questione sono attuazione di specifiche disposizioni legislative. Ritiene pertanto che non si possa certo pensare di risolvere il problema della carenza degli organici della magistratura richiamando in servizio i magistrati fuori ruolo che ricoprono incarichi che per legge devono essere assegnati a magistrati.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, dichiara chiuso l'esame preliminare e fissa il termine per la presentazione degli emendamenti alle ore 10 di martedì 17 giugno prossimo. Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

#### **La seduta termina alle 12.**

#### **UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 12 alle 12.05.

#### **AUDIZIONI INFORMALI**

*Mercoledì 11 giugno 2008.*

**Audizione dei rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati, del Consiglio nazionale forense, dell'Organismo unitario dell'avvocatura e dell'Associazione italiana giovani avvocati su questioni relative all'amministrazione della giustizia.**

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.10 alle 16.10.

## ALLEGATO 1

**DL 90/08: Misure straordinarie per l'emergenza nel settore dei rifiuti  
nella regione Campania.****PROPOSTA DI PARERE DEL RELATORE**

La Commissione Giustizia,

esaminato il disegno di legge in oggetto;

rilevato che la gravità dell'emergenza in atto nella regione Campania in ordine allo smaltimento dei rifiuti ha determinato, anche in considerazione del coinvolgimento della criminalità organizzata, la necessità di adottare misure urgenti di natura processuale con particolare riferimento alla fase dello svolgimento delle attività di indagine per i reati in tema di gestione dei rifiuti e in materia ambientale;

ritenuto che la scelta, di cui all'articolo 3, comma 1, di accentrare la competenza territoriale delle indagini per i predetti reati risponde alla finalità di offrire risposte adeguate in termini di efficienza ed immediatezza, rilevando tuttavia che la soluzione di trasferire la competenza per le indagini esclusivamente al tribunale di Napoli possa aggravare eccessivamente il carico di lavoro di tale ufficio, con il rischio di una sua congestione, per cui potrebbe essere più opportuno accentrare le competenze di cui sopra nei tribunali con sede presso i capoluoghi dei due distretti di corti d'appello della Campania (Napoli e Salerno);

sottolineato che l'accentramento delle competenze di cui all'articolo 3 determina, per gli uffici giudiziari che ne vedano accresciute le proprie, un aggravamento considerevole dei carichi di lavoro al quale dovrebbe corrispondere l'attribuzione di risorse adeguate, sia di personale che strumentali, come peraltro in parte pre-

visto dall'articolo 3, comma 7, laddove si stabilisce che Il Ministro della giustizia, sentito per quanto di competenza il Consiglio superiore della magistratura, adotta le necessarie misure di redistribuzione dei magistrati in servizio e di riallocazione del personale amministrativo in servizio al fine di potenziare gli uffici giudiziari di Napoli in funzione delle aumentate esigenze derivanti dall'applicazione del decreto-legge;

rilevato che la soluzione di accentrare in determinati organi giudiziari le competenze relative alle indagini in materia di gestione dei rifiuti o di reati ambientali, adottata dal decreto-legge esclusivamente per la situazione di emergenza in atto nella regione Campania, possa fornire lo spunto per valutare l'introduzione nell'ordinamento di una nuova disciplina di carattere generale da applicare in ogni situazione emergenziale che dovesse verificarsi sul territorio nazionale;

ritenuto che alcune delle nuove fattispecie delittuose appaiono eccessivamente indeterminate: l'articolo 2, comma 5, che punisce l'ingresso nelle aree di interesse strategico nazionale, le quali sono individuate genericamente al comma 4 come i siti, le aree e gli impianti comunque connessi all'attività di gestione dei rifiuti; l'articolo 2, comma 9, che punisce la condotta di colui che ostacola o rende più difficoltosa la complessiva azione di gestione dei rifiuti senza tuttavia precisare né quando gli atti possano essere considerati tali sotto il profilo causale né la nozione di gestione di rifiuti, che viene utilizzata anche dal comma 10 dell'arti-

colo 2 per punire chi distrugge, deteriora o rende inservibili, in tutto o in parte, componenti impiantistiche e beni strumentali connessi con la gestione dei rifiuti;

rilevato che l'articolo 4, comma 1, devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie, anche in ordine alla fase cautelare, comunque attinenti alla complessiva azione di gestione dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti dell'amministrazione pubblica o dei soggetti alla stessa equiparati, senza precisare, secondo quanto ribadito in più occasioni dalla Corte costituzionale e dalla Corte di cassazione, che la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di gestione dei rifiuti comprende i « comportamenti » della pubblica amministrazione o dei soggetti equiparati solo qualora essi siano collegati all'esercizio, pur se illegittimo, di un pubblico potere,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti osservazioni:*

a) all'articolo 2, commi 5, 9 e 10, la Commissione di merito valuti l'opportunità di meglio precisare: al comma 5 la nozione di « area di interesse strategico

nazionale », ai commi 9 e 10 la nozione di « gestione dei rifiuti » e al comma 9 le modalità della condotta in relazione al verificarsi dell'evento;

b) all'articolo 3, comma 1, al fine di consentire una migliore funzionalità ed un minor appesantimento degli uffici giudiziari interessati per i quali si ipotizza un aumento dei carichi di lavoro, la Commissione di merito valuti l'opportunità di attribuire le competenze relative alla fase delle indagini per i reati in tema di gestione dei rifiuti e in materia ambientale commessi nella regione Campania ai tribunali con sede presso i capoluoghi dei distretti di corti d'appello di Napoli e Salerno;

c) all'articolo 3, comma 2, approfondisca la Commissione di merito le eventuali conseguenze, anche organizzative, derivanti dal trasferimento delle decisioni su misure cautelari al tribunale in composizione collegiale;

d) all'articolo 4, comma 1, la Commissione di merito valuti l'opportunità di specificare che la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di gestione dei rifiuti comprende i « comportamenti » della pubblica amministrazione o dei soggetti equiparati solo qualora essi siano collegati all'esercizio, pur se illegittimo, di un pubblico potere.



## ALLEGATO 2

**DL 90/08: Misure straordinarie per l'emergenza nel settore dei rifiuti  
nella regione Campania.****PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE**

La Commissione Giustizia,  
esaminato il disegno di legge in oggetto;

considerato che:

la situazione di emergenza che interessa il territorio della Campania può giustificare l'adozione di interventi legislativi eccezionali e temporanei, ma che comunque garantiscano il rigoroso rispetto dei principi e delle regole costituzionali e ordinamentali, attinenti alla giurisdizione e alle garanzie dei diritti fondamentali nonché l'attuazione di interventi efficaci e funzionali allo scopo;

la descrizione delle condotte delittuose di cui all'articolo 2, commi 5 e 9, e 3 è generica e non rispettosa del principio di sufficiente determinatezza della fattispecie di reato;

l'attribuzione in via esclusiva al Procuratore della Repubblica di Napoli delle funzioni di pubblico ministero nelle indagini preliminari per i reati in tema di gestione di rifiuti nonché per quelli connessi, nella Regione Campania, anche in deroga ai principi organizzativi di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 106 del 1996; l'attribuzione delle funzioni di giudice per le indagini preliminari e dell'udienza preliminare ai « magistrati del Tribunale di Napoli », così come l'attribuzione della competenza a procedere sulle misure cautelari personali e reali ad un collegio di giudici presso il Tribunale di Napoli e la sottrazione al Pubblico Ministero e alla Polizia giudiziaria del sequestro preventivo previsto dall'articolo 321

comma 3-*bis* del codice di procedura penale, costituiscono consistenti deroghe, con efficacia limitata nel tempo (fino al 31 dicembre 2009) e nel territorio (solo nella Regione Campania) ai principi fondamentali dell'ordinamento e dell'organizzazione giudiziaria oltreché del sistema processuale penale e, di fatto, non rispondono alle esigenze di immediatezza ed efficacia dell'attività di intervento urgente, avendo come conseguenza inevitabile l'intasamento dell'attività degli Uffici Giudiziari della Procura e del Tribunale di Napoli e non la soluzione del « problema rifiuti a Napoli »;

l'articolo 4, che devolve al giudice amministrativo la giurisdizione di tutte le controversie attinenti alla gestione dei rifiuti e all'installazione delle discariche e quindi anche di quelle relative a comportamenti meramente materiali della Pubblica Amministrazione, dilatando irragionevolmente (ben oltre le pronunce in materia delle Sezioni Unite e della Corte Costituzionale) del giudice amministrativo, anche qualora sia denunciata una lesione dei diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione;

l'articolo 4, comma 2, introduce poi in via transitoria un'anomala procedura di conferma o convalida da parte del giudice amministrativo dei provvedimenti di urgenza adottati dal giudice ordinario e contribuisce a creare una situazione di incertezza anche in relazione alle modalità di attivazione delle procedure di convalida;

l'articolo 3, comma 7, inoltre, attribuisce al Ministro della Giustizia il

potere di redistribuzione dei magistrati in servizio al fine di potenziare gli uffici di Napoli, in aperto contrasto con quanto stabilito dall'articolo 105 della Costituzione che assegna al Consiglio Superiore della Magistratura, organo di autogoverno della magistratura, la competenza in via esclusiva a disporre le assunzioni, le assegnazioni e i trasferimenti nei riguardi dei magistrati,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni:*

1) all'articolo 2, commi 5 e 6 e all'articolo 3, comma 1, sia eliminata la eccessiva genericità delle condotte delittuose e, in particolare: al comma 5 siano sostituite le parole «rende più difficoltoso» con la seguente: «ostacola»; al comma 9 siano sostituite le parole «rende più difficoltosa» con la seguente «ostacola»;

2) all'articolo 3, comma 1, dopo le parole «relativi ai reati» siano aggiunte le seguenti: «che, comunque, comportino l'illegittima immissione nell'ambiente di sostanze o energie che possano cagionare o contribuire a cagionare il pericolo concreto di una compromissione rilevante delle originarie o preesistenti qualità del suolo, del sottosuolo, delle acque o dell'aria»; ovvero, in alternativa, al medesimo comma, dopo le parole «relativi ai reati» siano aggiunte le seguenti: «che causino danno ambientale ai sensi dell'articolo 300 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152»;

3) all'articolo 3, sia modificata l'attribuzione in via esclusiva della competenza per le indagini del Procuratore di Napoli e del giudice collegiale del Tribu-

nale di Napoli a provvedere sulle misure cautelari e reali e, in particolare: al comma 1, siano sostituite le parole da: «sono attribuite al Procuratore della Repubblica di Napoli» fino alla fine del periodo, con le seguenti: «sono attribuite all'Ufficio del Pubblico ministero presso il Tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente»; al comma 2 siano sostituite le parole «del Tribunale di Napoli» con le parole «del Tribunale ordinario di Napoli o Salerno» e sia soppresso l'ultimo periodo; al comma 4, dopo le parole: «presso la Corte di appello di Napoli» siano aggiunte le seguenti: «e di Salerno, e Corte di appello di Napoli o di Salerno»; al comma 8 siano sostituite le parole da « , sempreché » fino alla fine del periodo, con le seguenti: « , e vi sia il concreto pregiudizio della salute e dell'ambiente. »;

4) all'articolo 3, sia sostituito il comma 7 con il seguente: «Il Ministro della giustizia e il Consiglio Superiore della Magistratura, secondo le rispettive competenze, adottano le misure organizzative necessarie relative all'organico dei magistrati e al personale amministrativo al fine di consentire agli Uffici giudiziari di Napoli e di Salerno di far fronte alle aumentate esigenze derivanti dall'applicazione del presente articolo.»;

5) all'articolo 4, commi 1 e 2, il riparto della giurisdizione in favore del giudice amministrativo, con riferimento alle controversie riguardanti la installazione delle discariche dei rifiuti, che tra l'altro riguardano non la sola regione Campania ma l'intero territorio nazionale, sia conforme ai principi vigenti in materia.

Ferranti, Tenaglia, Capano, Ciriello, Melis, Concia, Bernardini, Samperi, Cuperlo.

## ALLEGATO 3

**DL 90/08: Misure straordinarie per l'emergenza nel settore dei rifiuti  
nella regione Campania.****PROPOSTA ALTERNATIVA DI PARERE**

La Commissione Giustizia,

esaminato il disegno di legge in oggetto;

rilevato che:

il decreto-legge ha per oggetto misure straordinarie per fronteggiare e per risolvere l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, nonché ulteriori disposizioni connesse al complessivo funzionamento del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri in relazione ai maggiori compiti assegnati dal provvedimento in oggetto;

è necessario intervenire per tentare di risolvere la ormai cronica situazione emergenziale nel territorio della regione Campania, perdurante dal 1994, con misure volte a contenere ed a contrastare efficacemente quelle azioni che mirano ad ostacolare la regolare gestione del ciclo dei rifiuti;

il decreto-legge in oggetto introduce, all'articolo 2, commi 5, 9 e 10 tre nuove fattispecie di reato per punire chi si introduce abusivamente nelle aree e negli impianti connessi all'attività di gestione dei rifiuti (comma 5), l'intralcio all'azione di gestione di rifiuti (comma 9), nonché chiunque distrugge, deteriora o rende inservibili gli impianti e gli strumenti connessi alla gestione dei rifiuti (comma 10);

le perplessità in merito alle nuove fattispecie incriminatrici riguardano anzitutto il rispetto del principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione; il primo comma dell'articolo 2 del

decreto-legge, in coerenza con l'impianto generale del provvedimento, sembra infatti limitare l'efficacia spaziale della norma, in ragione dello stato emergenziale, ai siti della regione Campania individuati dal successivo articolo 9 del decreto; se da una parte infatti potrebbe sostenersi che trattasi di fattispecie di reato valide in tutto il territorio nazionale, il richiamo specifico di cui all'articolo 2, comma 5, alle « aree di interesse strategico nazionale » potrebbe far pensare ad una limitazione dell'applicazione al solo territorio della regione Campania;

in particolare, il comma 9 dell'articolo 2, suscita dubbi per ciò che riguarda la tecnica di formulazione della fattispecie penale: la previsione di reati di mera condotta appare infatti non perfettamente rispettosa del principio di tassatività e determinatezza; condotta che è d'altra parte molto difficile da definire, e quindi da reprimere;

l'articolo 3 del decreto-legge in oggetto introduce rilevanti e alquanto dubbie deroghe alle disposizioni del codice di procedura penale e dell'ordinamento giudiziario per la definizione del pubblico ministero e del giudice competente; in particolare, si prevede che tutte le indagini preliminari pendenti nelle undici procure campane per i reati riferiti non solo alla gestione dei rifiuti, ma anche a quelli di carattere ambientale, rientrino nella competenza del Procuratore di Napoli;

le disposizioni di cui all'articolo 3 del decreto suscitano evidenti dubbi di costituzionalità: creare un sistema in cui

una procura regionale e un tribunale specializzato (le disposizioni di cui all'articolo 3 affidano infatti le funzioni di GIP e GUP al Tribunale di Napoli in composizione collegiale) che dovrebbero restare in vigore fino alla conclusione dello stato di emergenza, fissato per il 31 dicembre 2009, anche se sotto la spinta di una grave emergenza certamente innegabile, significa istituire un pubblico ministero e un giudice straordinari, operanti per un tempo limitato e per una sola regione, ponendosi in evidente contrasto con quanto disposto dagli articoli 25 e 102 della Costituzione;

sono assai discutibili anche le disposizioni che prevedono l'applicabilità della nuova disciplina anche ai procedimenti già in corso;

le disposizioni di cui all'articolo 3 appaiono poi essere non solo di difficile applicabilità, ma anche di scarsa efficacia nel momento in cui una procura già oberata da un carico di lavoro assolutamente sovradimensionato rispetto alla attuale dotazione effettiva di magistrati, ed in un contesto in cui nel decreto-legge non viene assicurato neppure un termine certo entro il quale adeguare gli organici, verranno a gravare, in via supplementare, numerosissimi nuovi fascicoli con un conseguente allungamento dei tempi in un contesto di assoluta emergenza quale quello della regione Campania che merita certamente misure più celeri ed efficaci;

una possibile soluzione potrebbe essere quella di far rientrare i reati connessi ai rifiuti tra le competenze del Procuratore distrettuale antimafia; conseguentemente, verrebbero soppresse la « superprocura » di Napoli, nonché la competenza dei giudici del Tribunale di Napoli in composizione collegiale;

l'articolo 4, al secondo comma, pone un evidente questione di carattere intertemporale, in quanto dispone la ces-

sazione degli effetti delle misure cautelare adottate da un giudice diverso da quello amministrativo in merito alle controversie attinenti alla complessiva gestione dei rifiuti (devolute, secondo quanto stabilito dal comma 1 del medesimo articolo 4, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo), creando notevoli problemi di applicazione e validità di misure già adottate in precedenza in maniera legittima,

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

*con le seguenti condizioni:*

1) all'articolo 2, al comma 9, siano sostituite le parole « chiunque impedisce, ostacoli o renda più difficoltosa », con le parole « chiunque illegittimamente con violenza o minaccia, pone in essere atti diretti ad impedire od ostacolare », in modo da risolvere i problemi di indeterminazione della fattispecie criminosa descritti in premessa e comunque riformulare la fattispecie secondo criteri di tassatività e di determinatezza;

2) all'articolo 3, sia sostituito il comma 1 con il seguente: « All'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, dopo le parole: “nonché per i delitti previsti dall'articolo 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica, 23 gennaio 1973, n. 309,” sono aggiunte le seguenti: “i reati riferiti alla gestione dei rifiuti e ai reati in materia ambientale” ». Conseguentemente, all'articolo 3, siano soppressi i commi 3, 5, 6 e 7;

3) all'articolo 3 siano soppressi i commi 2 e 5;

4) all'articolo 4, sia soppresso il comma 2.

Palomba.