

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE
AL CICLO DEI RIFIUTI

RESOCONTO STENOGRAFICO

125.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 8 MARZO 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GAETANO PECORELLA

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Pecorella Gaetano, <i>Presidente</i>	3
Audizione del Ministro della giustizia, Paola Severino:	
Pecorella Gaetano, <i>Presidente</i>	3, 7, 9, 11, 14
Bratti Alessandro (PD)	9, 10
De Luca Vincenzo (PD)	10, 12
Russo Paolo (PdL)	10
Severino Paola, <i>Ministro della giustizia</i>	3, 7 10, 12, 14

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GAETANO PECORELLA

La seduta comincia alle 8,40.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

**Audizione del Ministro
della giustizia, Paola Severino.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Ministro della giustizia, la professoressa e avvocato Paola Severino, e rientra nell'ambito di una serie di audizioni volte ad approfondire questioni di carattere generale riconducibili agli oggetti dell'inchiesta previsti dalla legge istitutiva, che rientrano nella competenza del dicastero da lei diretto.

Avverto la nostra ospite — che sin d'ora ringrazio e saluto veramente con amicizia, congratulandomi per il lavoro che sta facendo — che della presente audizione sarà redatto un resoconto stenografico e che, se lo riterrà opportuno, i lavori della Commissione potranno proseguire in seduta segreta.

La Commissione ha svolto varie inchieste di carattere territoriale e attualmente ne sta svolgendo una sul tema delle bonifiche. Proprio sull'attività di bonifica si

sono spesso inserite la criminalità organizzata e la « criminalità amministrativa ». Le inchieste svolte su questi argomenti incontrano alcuni limiti di natura normativa: anzitutto, la natura contravvenzionale dei reati cosiddetti « ambientali », il cui effetto più importante, oltre alla lievitazione della pena, sono i termini brevi di prescrizione; inoltre il tema delle intercettazioni telefoniche che sono possibili soltanto per i reati di cui all'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Infine, due grandi temi riguardanti la riforma dei reati ambientali che in questi anni sono sempre rimasti in sospenso (la Commissione presieduta dall'onorevole Paolo Russo appoggiò un disegno di legge nella XIV legislatura): da un lato, l'inserimento nel codice penale di un titolo appositamente dedicato ai reati ambientali e, dall'altro, la previsione in tale ambito del reato di disastro ambientale, che potrebbe però anche essere affrontato come questione del tutto autonoma, come nuovo reato, per garantire la tutela dell'ambiente.

Nella presente legislatura, se ricordo bene, sono state introdotte alcune fattispecie, certamente di grande peso, riguardanti la tutela degli animali e dei siti particolarmente protetti. Restano quindi ancora aperti i grandi temi a cui abbiamo accennato.

Cedo la parola al Ministro Paola Severino.

PAOLA SEVERINO, *Ministro della giustizia*. Grazie per l'amichevole — e se mi consente, presidente, affettuosa — introduzione. Ringrazio anche i componenti di questa Commissione per avermi invitata a riferire sulle attività che il Ministero della giustizia ha svolto e sulle iniziative che

ritiene utile siano intraprese per rafforzare l'azione di contrasto alle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti.

La materia, com'è certamente risaputo, è già stata oggetto, in questa Commissione, di ampia analisi e di attività d'indagine molto approfondite, i cui risultati ho letto, rendendomi conto di quanto lavoro sia stato fatto. Questo tema richiede un approccio multidisciplinare da parte di più amministrazioni e istituzioni che, a diverso titolo, sono titolari di competenze in materia di ambiente. Credo che questo renda piuttosto complessa la situazione degli interventi che si possono realizzare, non tanto normativi, ma operativi. Quando c'è una pluralità di fonti dalle quali ci si attendono interventi, è infatti sempre più difficile ottenere dei risultati omogenei.

La mia relazione si concentrerà ovviamente sui profili e sulle iniziative di competenza del Ministero della giustizia e quindi su quelle intraprese in materia di legislazione penale, a tutela dell'ambiente, con particolare ma non esclusivo riferimento al ciclo dei rifiuti.

In questo quadro sottolineerò alcune criticità emerse anche nel corso dei lavori di questa Commissione e i possibili interventi correttivi nonché le azioni che il Ministero intende avviare per rafforzare gli strumenti di contrasto alla criminalità ambientale. Alla fine ci soffermeremo su alcuni punti più specifici e magari chiederò la secretazione.

Tornando agli interventi normativi, la legislazione italiana in materia di tutela penale dell'ambiente è stata oggetto di una serie di interventi estremamente rilevanti, quanto meno dal punto di vista numerico. Non so se anche sotto il profilo della effettività, ma certamente la materia è stata oggetto di grande attenzione da parte del legislatore. Proprio per l'emergere, in questo settore, di sempre più stretti rapporti tra organizzazioni criminali di stampo mafioso e imprenditoria legale, in più occasioni, nel corso dei lavori di questa Commissione, è stata evidenziata l'esigenza di attribuire alle Direzioni distrettuali antimafia (DDA) la competenza su alcune specifiche fattispecie di reato.

Mi riferisco in particolare a quanto è stato sostenuto a questo proposito nel corso delle audizioni del Ministro Alfano e del Procuratore nazionale antimafia, Piero Grasso. A questo riguardo, ricordo che il piano straordinario contro le mafie ha ricompreso il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti nelle attribuzioni dell'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto ove ha sede il giudice competente. Questo è un primo recupero di efficienza del sistema degli interventi in materia ambientale. Si è così inteso sottolineare la pericolosità di queste condotte, stigmatizzandone la possibile contiguità con circuiti criminali di ampia portata, che ricadono tradizionalmente nella competenza delle DDA.

Un altro rilevante intervento ha riguardato l'attuazione di due importanti direttive comunitarie. Mi viene più volte ricordato che abbiamo ancora molte direttive da attuare, ma devo dire che in questo caso l'Italia è stata tempestiva negli adempimenti e le due direttive di riferimento sono state pienamente attuate: la direttiva del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente e quella del 21 ottobre 2009 relativa all'inquinamento provocato da navi.

La prima mirava ad introdurre negli ordinamenti nazionali regole comuni in materia penale, con l'obiettivo di assicurare un'efficace tutela dell'ambiente. Questo è uno dei settori in cui o si costruisce una rete a maglie fitte alla quale nessun Paese sfugge, oppure il tema dell'inquinamento non potrà mai essere efficacemente combattuto, com'è tanto ovvio ed intuitivo da non meritare commenti.

Questa è una di quelle situazioni nelle quali la legislazione europea deve quindi veramente darsi cura di essere estremamente attenta ad omogeneizzare gli interventi, non solo e non tanto sotto il profilo formale, ma sotto quello sostanziale, perché spesso accade che alcuni Paesi adempiano alle direttive europee toccando picchi di severità, mentre da parte di altri Paesi ci sono interventi estremamente leg-

geri. Questo crea naturalmente delle maglie larghe, anche se non del tutto rifugibili.

Questa disarmonia degli interventi può produrre degli effetti particolarmente visibili in materia ambientale. Da questo punto di vista, la direttiva sulla tutela penale dell'ambiente imponeva agli Stati membri di prevedere sanzioni penali in relazione a gravi violazioni delle disposizioni del diritto comunitario in materia di tutela dell'ambiente ed esigeva sanzioni maggiormente dissuasive per le attività che l'ambiente danneggiano, che generalmente provocano o possono provocare un deterioramento significativo della qualità di aria, stratosfera, suolo, acqua, fauna, flora e conservazione della specie.

Nel caso dei considerando n. 5 e n. 10, la direttiva era stata piuttosto specifica, nell'individuazione sia delle aree, sia della tipologia di interventi. Era espressamente indicata la sanzione penale come deterrente efficace per questo tipo di comportamenti, mentre spesso le direttive affidano al legislatore nazionale il compito di deliberare quale tipo di sanzione applicare. In questo caso — ed è stato estremamente positivo — la sanzione è stata invece pre-individuata attraverso i considerando.

All'articolo 3, la direttiva del 2008 imponeva agli Stati membri di sanzionare penalmente una serie di comportamenti posti in essere intenzionalmente, o con grave negligenza, nella maggior parte dei casi selezionati, solo in quanto effettivamente dannosi o pericolosi per l'incolumità delle persone o per l'ambiente. Anche questo è un dato importante perché, nella legislazione speciale, la selezione dei valori da tutelare attraverso la sanzione penale avviene spesso in maniera abbastanza disomogenea, creando delle fattispecie di carattere formale e non attente al tema del danno o del pericolo concreto che la condotta deve cagionare.

Questo richiamo alle categorie del danno e del pericolo è quindi estremamente importante per selezionare, in una materia nella quale l'intervento normativo è stato molto diffuso, quali categorie di

comportamenti debbano essere più severamente puniti attraverso la sanzione penale. Solo attraverso la selezione del disvalore sottostante si arriva infatti ad una corretta punizione e ad una misura della pena adeguata.

Il presidente Pecorella ricordava prima il tema dell'adeguatezza della sanzione, a proposito della fattispecie di cui all'articolo 8 del decreto ministeriale 28 aprile 1998, n. 406, relativo alla bonifica dei siti. Ha perfettamente ragione, perché in materia di tutela penale dell'ambiente noi siamo in presenza di sanzioni eccessive per le violazioni formali e di sanzioni invece troppo leggere per le violazioni sostanziali. Questo è probabilmente dovuto alla stratificazione della normativa, avutasi non attraverso una continuità di produzione legislativa, ma attraverso una serie di interventi *spot* che è poi stato difficile coordinare tra loro.

So che è fortemente avvertita l'esigenza, sollevata da più parti, di un inserimento nel codice penale di questa materia. Rispondendo sinceramente, devo dire che il tema non è tanto inserire nel codice tutte le fattispecie di legislazione speciale — ci sono tante categorie di legislazione speciale importanti, quali il testo unico della finanza o il testo unico sugli alimenti, e certamente la tutela dell'ambiente non ne sarebbe meno meritevole — né credo che la soluzione al problema stia nel gonfiare il codice penale con migliaia di norme. Si tratta piuttosto di fare un riordino normativo, intendendo con ciò soprattutto l'armonizzazione delle fattispecie e delle pene — ciò che già in parte è avvenuto attraverso il codice dell'ambiente — perché questo renderebbe più facile individuare le disarmonie del sistema.

Credo quindi che, se si dovesse mettere mano alla materia — un compito che molto probabilmente questo Governo non potrà mai intraprendere, dati i tempi limitati della sua durata — questa sarebbe una possibile strada da seguire. Sarebbe utile, piuttosto che uno spostamento della

materia in altra sede, una revisione organica del sistema delle sanzioni, in modo da renderle più armoniose.

Tornando adesso alla direttiva del 2008, una delle sue più importanti affermazioni è quella contenuta nell'articolo 6, che richiede che le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili se i reati vengono commessi a loro vantaggio o dai vertici apicali in favore dell'impresa (i soliti presupposti per l'applicabilità del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231). Il successivo articolo 7 prevede che alle stesse persone giuridiche, se dichiarate responsabili, vengano applicate sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, nulla disponendo però circa la natura di queste sanzioni.

In altri Paesi l'intervento su questa materia — che per noi si è tradotta nel decreto legislativo n. 231 del 2001 — è stato molto variegato, proprio perché la direttiva non ha mai indicato la tipologia di sanzioni da applicare. La tipologia di sanzioni scelta dal sistema italiano è la più severa, tra tutte quelle applicate in Europa. Qui il tema dell'effettività e dell'efficacia si fa molto sentire, perché la sanzione si estende alla persona giuridica che normalmente — spero si possa dire « eccezionalmente » — ne è l'autrice, dal punto di vista delle categorie dei soggetti attivi, che può produrre inquinamento e rispetto alla quale l'efficacia della sanzione da applicare è quindi estremamente rilevante.

Ho sempre cercato di approfondire il tema della comparazione e devo dire che in altri Paesi non ci sono sanzioni afflittive come quelle che vengono applicate in Italia, ai sensi del decreto legislativo n. 231 del 2001. Altrove non ci sono sanzioni applicate dal giudice nell'ambito di un processo penale. Noi chiamiamo queste sanzioni « amministrative », ma sappiamo tutti che hanno una forte natura afflittiva e sono quindi molto vicine alle sanzioni penali. C'è una certa resistenza della dottrina ad introdurre delle fattispecie colpose nell'ambito di questa tipologia di prevenzione, proprio per la severità delle sanzioni applicate. In ogni caso

l'Italia, da questo punto di vista, ha adempiuto secondo lo schema del decreto legislativo n. 231 del 2001.

Una omogeneità di interventi sulla persona giuridica sarebbe però estremamente importante, proprio perché il deterrente, in questo caso, funziona a macchia di leopardo, altri Paesi prevedono infatti interventi e sanzioni estremamente più leggeri di quelli previsti in Italia.

Non mi soffermerò sulla direttiva del 2009, se non per ricordare che è stata attuata ed ha introdotto le fattispecie penali delle quali parlava il presidente.

Certamente un intervento in materia ambientale deve essere caratterizzato dall'ottica della prevenzione, anche in considerazione del costo sociale ed economico di un eventuale danno ambientale. Credo quindi fortemente che questa impostazione debba essere incentivata.

La disciplina sanzionatoria, nel settore della gestione illecita dei rifiuti, si è fin qui mossa essenzialmente lungo due direttrici: da un lato, ha promosso la tutela dell'ambiente attraverso l'imposizione di procedure e divieti a carico degli operatori del settore; e, dall'altro, ha tentato di fronteggiare condotte strutturalmente orientate al traffico illecito di rifiuti, puniti ai sensi dell'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006.

In particolare, il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, pur non avendo natura necessariamente pluri-soggettiva, costituisce il precipitato di fenomeni criminali presenti sul territorio nazionale e messi in luce da numerose inchieste giudiziarie, dalle quali è emersa l'esistenza di veri e propri apparati organizzati, spesso collegati a gruppi criminali di tipo mafioso, stabilmente dediti a questo genere di attività delittuose per fini di lucro. So di dire cose ovvie, perché il fenomeno è sotto gli occhi di tutti ed è certamente sotto l'occhio attento di questa Commissione.

Vorrei solo sottolineare come il Parlamento europeo, nella risoluzione del 25 ottobre del 2011 sulla criminalità organizzata nell'Unione europea, nel richiedere alla Commissione europea di monitorare

con attenzione il recepimento, da parte degli Stati membri, della direttiva dell'Unione sulla tutela penale dell'ambiente, la invitava a definire strumenti innovativi per il perseguimento degli autori di reati ambientali, in cui il ruolo della criminalità organizzata è rilevante. Lo faceva, ad esempio, presentando una proposta per estendere al livello dell'Unione europea la positiva esperienza italiana relativa al reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, inserito dal 2011 tra i reati di grave allarme sociale, la cui trattazione rientra nelle funzioni della Direzione distrettuale antimafia.

Questa indicazione è estremamente importante, perché anche la materia del traffico di rifiuti deve essere disciplinata a livello transnazionale, visto che il traffico non si ferma alla frontiera. Su questo settore occorre dunque richiamare maggiormente l'attenzione della legislazione europea, e forse non soltanto.

Vorrei chiedere di procedere in seduta segreta.

PRESIDENTE. Dispongo la disattivazione dell'impianto audio video.

(I lavori proseguono in seduta segreta).

PRESIDENTE. Dispongo la riattivazione dell'impianto audio video.

PAOLA SEVERINO, Ministro della giustizia. Tornando al tema della legislazione europea, il Parlamento europeo, nella risoluzione che ricordavo, aveva inserito tra i reati di grave allarme sociale quello del traffico illecito di rifiuti. Consentitemi adesso di soffermarmi su alcune criticità rilevate, sia con riferimento al decreto legislativo 7 luglio 2011, n. 121, attuativo delle due direttive in materia di tutela penale dell'ambiente e di inquinamento provocato da navi, sia più in generale con riguardo alla legislazione penale dell'ambiente.

In particolare, è stato da alcuni segnalato come il legislatore abbia raggiunto solo in parte il difficile obiettivo di circoscrivere la responsabilità delle persone

giuridiche alle violazioni effettivamente lesive di beni giuridici e nel rispetto dei vincoli comunitari, in un ordinamento come il nostro in cui la tutela penale dell'ambiente è tradizionalmente affidata soprattutto a un sistema di contravvenzioni aventi ad oggetto, nella maggior parte dei casi, fattispecie di pericolo astratto.

Mi pare tuttavia, come ho già accennato, che la scelta dei reati, presupposto della responsabilità amministrativa degli enti, rifletta una selezione che al momento risulta ben ponderata e frutto di una ragionata analisi, svolta nell'ambito della Commissione che ha dato attuazione alla delega legislativa, anche alla luce dei rilievi formulati dalle competenti Commissioni parlamentari.

Sotto un profilo più generale, pur non potendosi escludere eventuali future correzioni, purché motivate da adeguate analisi e monitoraggio degli effetti della prima applicazione giurisprudenziale, trovo anche necessario sottolineare come l'Italia — l'ho già detto prima e lo ripeto — si ponga tra i Paesi con la legislazione più rigorosa in materia di responsabilità delle persone giuridiche.

Un altro profilo di criticità viene invece da più parti individuato nella mancata attribuzione alle DDA, in via generale, della competenza per tutti i reati ambientali, in considerazione dello stretto collegamento di norma esistente tra il reato di traffico illecito di rifiuti e reati minori, rimasti di competenza delle procure ordinarie, con conseguenti difficoltà di coordinamento delle indagini. In proposito, trovo corretta la scelta del legislatore fatta nel 2010, dal momento che i reati ambientali, oggetto di competenza ordinaria, sono fattispecie connotate da minore disvalore e, nella maggior parte dei casi, di natura contravvenzionale. Un loro rifluire nell'ambito delle competenze delle DDA ne appesantirebbe forse il lavoro, senza dei risultati o significativi. Se questo grappolo di contravvenzioni fosse concentrato e affidato interamente alla competenza delle

DDA si rischierebbe di appesantirne semplicemente il compito, senza poi produrre dei risultati apprezzabili.

Un intervento che invece pare opportuno è quello volto a colmare la lacuna dovuta all'assenza di una norma di carattere generale che attribuisca ai funzionari delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA) la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria, come invece previsto, per gli ispettori dell'Agenzia nazionale, dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 230. Questo tocca un profilo credo d'interesse per questa Commissione, che si occupa proprio dell'investigazione.

Nella situazione attuale, infatti, non sempre l'adeguata autonomia e la pienezza di poteri sono assicurate agli operatori, il cui contributo costituisce un apporto notevole alle attività investigative in ragione delle competenze specifiche di cui essi dispongono e della loro conoscenza del territorio. Questo mi sembra un profilo importante. Istituire, in termini generali, la loro dipendenza diretta dall'autorità giudiziaria potrebbe agevolare l'incisività degli interventi e quindi funzionare molto bene, sia in chiave repressiva, sia forse anche in chiave preventiva.

La dotazione di un potere come quello di chi contribuisce alla funzione giudiziaria potrebbe certamente rendere estremamente efficace anche l'intervento in chiave preventiva, oltre che evidentemente quello in chiave repressiva.

Questo è dunque un suggerimento che mi permetto di segnalare, perché rafforzerebbe l'efficacia di attività che richiedono, tra l'altro, una specifica preparazione del giudice, il quale, se supportato da ufficiali o agenti di polizia giudiziaria particolarmente attrezzati nella materia, potrebbe produrre dei risultati migliori. Essendomi capitato spesso di dover studiare questa legislazione e di doverne interloquire con il magistrato, posso dire che la specializzazione e la preparazione del magistrato sono estremamente importanti per affrontare una materia che richiede delle cognizioni e un supporto specialistici anche da parte di chi deve supportare il magistrato nella sua difficile

opera di investigazione e di repressione del reato. Credo che questo sarebbe un apporto significativo alla lotta alla criminalità che ha per oggetto i rifiuti.

Spero che questa esposizione, pur avendo toccato temi certamente già noti ai componenti di questa Commissione, possa aver fornito un quadro di quanto finora fatto in materia di tutela penale dell'ambiente e degli interventi che ancora sarebbero necessari.

È evidente tuttavia come i rilievi che emergeranno nel corso del dibattito in questa sede e i contributi che potranno venire dalle attività di indagine, condotte da questa Commissione e dalle altre Commissioni parlamentari con competenza sulla materia, costituiranno un importante punto di riferimento per valutare sia l'adeguatezza delle misure già implementate, sia gli eventuali ulteriori interventi che si renderanno necessari per contrastare i fenomeni di illegalità diffusa e le collusioni affaristiche tra imprenditoria e mafia che tanto preoccupano in questo momento e altrettanto impegnano la magistratura e le Forze dell'ordine.

Questo è veramente uno dei casi nei quali le indicazioni della Commissione saranno preziose per il legislatore perché dalla vostra esperienza e da quanto potrete via via riferirci potranno venire degli *input* importanti per orientare l'attività legislativa in una direzione piuttosto che in un'altra. Le modalità attuative di questo fenomeno sono infatti soggette a rapida modifica e la norma deve quindi tener conto del substrato fattuale esistente, che si va rapidamente modificando. È forte infatti il rischio di non colpire l'obiettivo, perché si sta puntando a un obiettivo già superato, essendosi già diversificate le modalità di realizzazione del fenomeno.

La presenza di una Commissione attenta al monitoraggio di questi fenomeni è fondamentale in quello scambio di informazioni e di attività che io trovo estremamente fertile di risultati. Per legiferare, il legislatore deve aver bisogno dei supporti di chi ha analizzato la situazione, l'ha verificata, ne ha descritto le caratte-

ristiche; da ciò si può astrarre poi quel contenuto precettivo e sanzionatorio che è tipico della norma penale.

Grazie non solo e non tanto per avermi ascoltata a quest'ora mattutina ma anche, soprattutto, per i contributi che dalla vostra attività e dalle vostre indicazioni potranno derivare al completamento della legislazione in questa importante materia.

PRESIDENTE. Credo che la sua illustrazione sia stata, oltre che completa, veramente chiarissima. Cedo la parola ai deputati e ai senatori che intendano porre domande o formulare osservazioni.

ALESSANDRO BRATTI. Grazie, signor Ministro per l'illustrazione e per la chiarezza espositiva, anche nell'aver affrontato un tema di cui si parla molto: il reato ambientale. Si è ripetuto, al punto da farlo sembrare una specie di mantra, che introducendolo nel codice i problemi si sarebbero risolti da sé. Noi l'abbiamo sempre sostenuto, soprattutto per la necessità di dare quel valore molto forte al tema ambientale che non traspare ancora nemmeno dall'attuale « decreto semplificazioni ». A forza di semplificare abbiamo tolto i controlli.

Credo che sia proprio l'articolo 14 a stabilire che, per le piccole imprese, basta la certificazione organizzativa – l'ISO9000 – per non dover subire alcun tipo di controllo, il cui obbligo è stato mantenuto sul lavoro e su altre questioni, mentre è stato tolto sull'ambiente, a dimostrazione che ancora oggi, nonostante sembri che su questa materia si sia diffusa una certa sensibilità, a livello politico non è così.

Fatta questa breve premessa vorrei rivolgerle alcune domande. La prima riguarda la questione delle bonifiche, di cui abbiamo parlato diverse volte. Mi riferisco alla norma il cui obiettivo finale è risanare i territori che hanno subito una pesante industrializzazione nel dopoguerra. Tale normativa è molto complessa e rischia a volte di paralizzare le attività di bonifica o di messa in sicurezza. Penso, ad esempio, al fatto che il proprietario attuale di un sito inquinato è di fatto il responsabile

dell'inquinamento, nonostante esso sia magari stato creato tanti anni prima. Ci sono poi piccolissimi comuni, con bilanci risibili, che hanno aree industriali da bonificare molto vaste. C'è dunque il rischio che la normativa non aiuti il ripristino ambientale. Questo aspetto sarebbe da considerare anche a livello penale, con l'obiettivo del risanamento ambientale. Chiaramente la punizione è giusta, se c'è il reato, ma l'obiettivo deve essere il risanamento, dato che la sola punizione non risolve il problema.

La mia seconda domanda è se il nostro Paese ha intenzione di assumere in merito un'iniziativa a livello europeo. È vero, infatti, che su tante questioni – soprattutto con l'articolo 260 – l'introduzione di alcune normative ambientali ha fatto in modo di far emergere tante situazioni che in altri Paesi non vengono rilevate, sebbene siano presenti. Credo pertanto che sia assolutamente importante un'iniziativa politica a livello in quest'ambito.

Come ha ricordato il Ministro, abbiamo visto che il traffico transfrontaliero dei rifiuti è oggi probabilmente diventato uno dei problemi più grandi, non solo in relazione ai Paesi *extra* UE, su cui c'è già un po' di conoscenza, ma soprattutto perché sta iniziando a riguardare i Paesi dell'ex Europa dell'Est. Credo sia fondamentale garantire pari condizioni, in modo tale che si possa intervenire ovunque nello stesso modo, pena anche delle distorsioni del mercato; non c'è infatti solo un problema penale, ma anche un problema di carattere economico, che poi aiuta l'infiltrazione malavitosa.

La terza e ultima questione è quella degli ufficiali di polizia giudiziaria (UPG) delle agenzie tecniche. È un tema dibattuto perché i membri di alcune agenzie regionali per l'ambiente hanno la qualifica di UPG e collaborano ampiamente con l'autorità giudiziaria garantendo all'operatore una certa autonomia rispetto all'ente di appartenenza. Credo che è importante perché il dipendente dell'agenzia risponde al suo direttore, ma nel momento in cui ha la qualifica di operatore di polizia giudi-

ziaria, risponde anche al magistrato ed ha quindi due interlocutori, il che lo rende più indipendente nel suo lavoro.

I maligni dicono che in alcune agenzie la qualifica di UPG non viene data, mentre in altre sì. Questo è un dibattito aperto, a livello nazionale la questione non è mai stata risolta, e passa ora sul vostro tavolo, Ministro.

Se si decide che una parte delle agenzie debbano avere — io la penso come lei — del personale qualificato che magari non sa fare le indagini come le forze dell'ordine ma che sa cosa significa svolgere un'analisi tecnica in modo corretto e che a questo personale si debba dare tale qualifica in maniera ordinaria, occorre allora che un intervento legislativo ne attribuisca la facoltà, perché ad oggi la situazione non lo consente. Alcune regioni che erano state protagoniste in questa lotta — ad esempio la Lombardia, che oggi è tra l'altro una delle maggiormente coinvolte — tendono a toglierle, anziché a confermarle. Si sta andando quindi esattamente nella direzione contraria. È un problema complicato, ma vorrei capire se avete intenzione di affrontarlo.

PAOLA SEVERINO, *Ministro della giustizia*. Sa anche per quale motivo le hanno tolte?

ALESSANDRO BRATTI. Noi li abbiamo ascoltati e i motivi addotti sono connessi all'omogeneizzazione dell'attività. Collaborano comunque con le procure in quanto istituto, ma questa è altro rispetto al collaborare come ufficiali di polizia giudiziaria. Alcuni ritengono che in una logica di attività complessiva — questa è la parte più nobile del discorso — sia più giusto che a intrattenere un rapporto con l'autorità giudiziaria sia l'ente piuttosto che un suo singolo componente.

VINCENZO DE LUCA. Voglio fare un'osservazione generale sul lavoro che la Commissione ha svolto. A mio avviso è necessario cogliere la necessità di un riordino normativo in materia ambientale, rispetto alla quale il nostro Paese è dram-

maticamente in ritardo. La nostra legislazione è stata dettata dalle reazioni emotive a ogni disastro e ad ogni problema, successivamente si torna indietro modificando la normativa, in modo schizofrenico, e determinando contraddizioni e sovrapposizioni.

Fra qualche mese dovrebbe essere messa in discussione al Senato una legge quadro di riordino del ciclo integrato dei rifiuti che propone anche modifiche al codice penale. Ci sono ad oggi infatti solo reati contravvenzionali che per la malavita organizzata non rappresentano un vero ostacolo considerato i profitti ricavati con lo smaltimento illecito dei rifiuti. Il fatturato delle mafie, denunciato dalla procura distrettuale antimafia, è pari al 25/30 per cento di tutto il fatturato annuale di questo settore.

Come rappresentante del Governo, le chiedo allora se non ci possa essere una presa di coscienza della necessità di armonizzare la normativa, anche sul piano europeo. Mi auguro che nell'attività conclusiva di questa legislatura questo punto sia affrontato e si possano ottenere risultati incoraggianti.

PAOLO RUSSO. Sembra che il nostro Paese produca la più grande quantità di rifiuti speciali, senza però che vi sia una corrispondenza con le quantità di quegli stessi rifiuti smaltite nelle forme ordinarie. Nel nostro sistema industriale abbiamo il più alto differenziale tra i rifiuti speciali prodotti e quelli che vengono rintracciati nelle forme ordinarie di smaltimento.

Io mi iscrivo nel partito di quelli che ritengono che questo differenziale sia dovuto ad errori, a un sistema farraginoso nella compilazione dei moduli eccetera, pur trattandosi di un sistema che sostanzialmente funziona sul piano dei controlli, delle attività di indagine e del contrasto alle attività criminali. Insomma, il nostro Paese riesce, rispetto ad altri *partner* europei, che dal punto di vista industriale hanno una tradizione più forte e anche numeri più significativi, a disvelare una quantità maggiore di illeciti ambientali.

Lo ripeto, io sono convinto che questo sia dovuto in buona parte al nostro sistema di contrasto che funziona correttamente. C'è una disparità evidente, che segnala la necessità di armonizzazione delle norme su scala europea. Credo che in questo senso sia già giunta una sollecitazione al Ministro, ma forse non guasta ricordarlo.

Un altro elemento che vorrei suggerire alla sua sensibilità e alla sua valutazione concerne una vulgata generale diffusa nel nostro Paese, una sorta di vasto alibi per cui ogni attività illecita di smaltimento o trasporto dei rifiuti sia da attribuita *tout court* alle organizzazioni criminali. Questo diventa una sorta di manto pietoso che proteggere l'ordinaria amministrazione, perché sappiamo che una certa imprenditoria senza scrupoli, nel tentativo di massimizzare sul fronte degli utili di impresa, si affida a intermediari e *stakeholder* criminali, nella gestione a basso costo dei rifiuti speciali e quindi nella loro gestione illecita. Anche in questo senso, probabilmente, indicare sempre nelle mafie i responsabili non aiuta. Sia però ben chiaro che quel fenomeno esiste, ha avuto una storicità e la sua storia è ben disegnata anche nelle pagine importanti di sentenze passate in giudicato nel nostro Paese, quindi in dati chiari e inequivoci.

Un altro problema, a mio avviso addirittura più pernicioso e più pericoloso, è rappresentato dalla pervasività del sistema, che è oggi molto più vicino alle istituzioni, alla politica, ai colletti bianchi, ed è rappresentato dal traffico e dalla gestione illecita dei rifiuti, che non parte dalla criminalità organizzata.

Svolgerò un'ultima riflessione. Il Ministro ci ha indicato come la strada da percorrere non sia necessariamente quella di irrobustire senza fine il codice penale, ma semmai quella dell'armonizzazione, di una riarticolazione sul piano del sistema. Mi permetterei però di suggerire un altro elemento: talvolta una norma, magari anche introdotta con enfasi — è il caso del richiesto inserimento del delitto ambientale nel codice penale — rappresenta in sé un dato etico, e indica al Paese che su un

dato fronte si sta facendo sul serio, non come Governo, ma come Paese, come sistema. Talvolta alcune azioni rappresentative possono servire anche a questo.

PRESIDENTE. Vorrei segnalare brevisimamente al Ministro due punti. Il primo è relativo al raccordo tra la DDA e le singole procure. Noi abbiamo avvertito in qualche caso che vi è un forte scollamento tra le due attività, per cui i procuratori non fanno quello che fa la procura distrettuale antimafia e viceversa. Lei sostiene, ed io concordo, che non possiamo caricare tutto sulla DDA, compresi i reati minori, e che però questi ultimi sono la porta per arrivare ai reati maggiori. Se non vi è un sistema normativamente organizzato, rischiamo che ciascuno vada per conto suo.

Il secondo argomento, tra quelli toccati dal signor Ministro, mi pare molto importante quello della legislazione europea rispetto alla quale dovremmo fare dei progressi. Come dicevano i vecchi positivisti dell'800, infatti, il mondo è come il corpo umano: se si inquina da una parte il veleno si estende in tutto il resto del corpo.

Soprattutto per quello che riguarda un intervento internazionale di cui l'Italia si dovrebbe fare portatrice nei Paesi come l'Africa, si pone un tema a livello pratico, ossia quello della responsabilità delle persone giuridiche che operano sul territorio essendo delle società estere. Questo è un punto importante perché, sebbene parliamo di un reato transnazionale, nella nostra legislazione non è chiaro se si possano applicare sanzioni alle società estere. Anche perché, per esempio, qui sono richiesti dei modelli organizzativi che in altri Paesi non lo sono. Il tentativo che vedo in atto di dare un'omogeneità alla legislazione su questo settore è molto efficace. Le persone giuridiche sono cioè più interessante a far rispettare la legge nel momento in cui temono conseguenze che arrivano addirittura alla loro « pena di morte », cioè allo scioglimento della persona giuridica stessa. Questo è un altro compito di cui forse noi, che siamo stati

tra le avanguardie sulla responsabilità delle persone giuridiche, ci potremmo fare carico.

VINCENZO DE LUCA. Forse sfugge che dopo la modifica del Titolo V della seconda parte della Costituzione questa è divenuta una materia concorrente. Probabilmente bisognerà affrontare anche questo aspetto, nell'ambito del confronto, altrimenti diventerebbe complicato, perché in materia ambientale ogni regione fa ciò che vuole, senza possibilità di circoscrivere questa autonomia.

PAOLA SEVERINO, *Ministro della giustizia*. Cercherò di seguire l'ordine delle domande.

Sul sistema di certificazione l'onorevole Bratti ha proposto una riflessione estremamente importante: mi riservo di verificare quali siano le possibilità di operare delle modifiche per dare concreta attuazione a quanto da lui segnalato.

L'altro punto che mi è sembrato molto importante, sottolineato anche dal senatore De Luca, è quello del ripristino ambientale, cioè dell'obiettivo che fa da sfondo a tutta la legislazione in materia. Interessa, sì, reprimere il crimine, ma interessa anche, e soprattutto, ottenere il ripristino ambientale. Questo oggi accade con l'individuare un *focus* di responsabilità nel proprietario del terreno.

Naturalmente tutto ciò apre la strada ad una serie di discussioni infinite, perché segna il passaggio dalla materia amministrativa alla materia penale, facendo entrare in scena anche il tema della personalità della responsabilità penale o quello della consapevolezza o meno dell'esistenza di situazioni pregresse che rendano il soggetto responsabile. Insomma, ogni qual volta il tema del ripristino ambientale passa dalla materia amministrativa alla materia penale, anziché rendere più severa la repressione del fenomeno ambientale, finisce per diventare assolutamente inefficace, perché i concetti di ripristino chiaramente non sono tipici del diritto penale e dunque si scontrano con tutta la tematica del danno, del pericolo di danno, della personalità della responsabilità penale.

Bisognerebbe forse scindere in due le modalità di intervento — con questo rispondo in parte anche al senatore De Luca, che parlava di una maggiore severità per alcuni aspetti — su questo tema, in base alla selezione dei valori. Certi danni cagionati all'ambiente vanno puniti molto severamente, con una sanzione vera, effettiva, forte, efficace. In altre situazioni, che possono invece portare ad un ripristino ambientale, occorre favorire un sistema repressivo-premiale. So che ne avete già parlato con il procuratore Grasso, ma mi sembra che il tema sia da riprendere, sotto questo profilo. Gli interventi si devono cioè distinguere in due fondamentali settori: quello repressivo e quello preventivo o comunque premiale, per cui si evita la sanzione se si attua il ripristino.

Perché questo sistema sia efficace non deve però più rientrare nel penale, altrimenti scattano tutti quei problemi inerenti garanzie esistenti nel processo penale, che portano ad un'inefficacia della sanzione. Bisognerebbe quindi distinguere nettamente i due tipi di intervento, quello repressivo forte, selezionando i valori, e quello premiale, che invece esce dal sistema penale e impone un intervento al soggetto individuato come possibile autore del reato, a seguito del quale vi sarà la sua estinzione o comunque la non attivazione del processo penale. Credo che questi siano due sistemi da tenere distinti, perché se si confondono e « mixano » tra di loro, rischiano di produrre un effetto finale assolutorio, che non giova a nessuno.

Anche rispetto alla frammentarietà della legislazione che lamentava il senatore De Luca, dovuta agli interventi a pioggia di tipo emergenziale che ci sono stati, io credo che i tempi siano maturi per tirare le fila del discorso e magari verificare se, tra la miriade di contravvenzioni che connotano questa legislazione, vi sia qualcosa da modificare, da rafforzare o da depenalizzare, ma a vantaggio della concentrazione degli interventi. La frammentazione infatti non consente di dar luogo né ad un sistema repressivo efficace né, soprattutto, a un sistema ripristinatorio efficace.

Quanto all'intervento dell'onorevole Russo, mi sembra che ci troviamo tutti d'accordo sul tema dell'armonizzazione europea. Un sistema di intervento internazionale non funziona se non è armonico nella sostanza. Colgo senz'altro l'indicazione secondo cui non è sempre o soltanto un'organizzazione criminale a gestire determinate attività.

Ci sono imprese senza scrupoli che certamente tendono a massimizzare i profitti senza tener conto dei danni che tale massimizzazione causa e lo fanno mantenendosi le mani pulite: rimangono a monte della situazione utilizzando il sistema dell'intermediario. Ovviamente il concorso nel reato consente di colpire anche queste situazioni, però credo che sia estremamente importante un richiamo di attenzione, anche normativa, su questo fenomeno. Lo colgo quindi come uno spunto importante.

Passando al tema delle azioni rappresentative, chiaramente deve trattarsi di reati a forte deterrenza che coagulino la tutela di interessi molto forti. Occorre dimostrare che il legislatore conosce questo fenomeno e lo sa imbrigliare in una norma e reprimere. A questo scopo, come dicevo a conclusione della mia relazione, uno stimolo importante potrebbe venire proprio dai risultati di questa Commissione che, avendo analizzato le modalità attuative del danno ambientale, può dare dei preziosi suggerimenti al legislatore.

Vengo ora alle osservazioni del presidente Pecorella. Lei ha ragione, il tema del raccordo tra DDA e singole procure è estremamente serio. Forse occorre una soluzione intermedia tra l'attuale deregolamentazione dei rapporti, per cui lo scollamento è visibile, e una situazione di eccessivo appesantimento della DDA, gravata di tutto il grappolo delle possibili contravvenzioni in materia. Tale soluzione intermedia potrebbe essere trovata nell'affinamento e anche nella proceduralizzazione del sistema di scambio delle informazioni. Da questo punto di vista si potrebbe dunque regolamentare il sistema informativo, rendendo più elastico il trasferimento di competenze, laddove i due

temi dovessero avere un forte raccordo, e rendendole quindi attraibili nella DDA.

Un altro tema estremamente serio è quello della responsabilità delle persone giuridiche che non hanno sede in Italia, ma che qui operano e realizzano i loro traffici illeciti. Il tema non è affrontato espressamente nel decreto legislativo n. 231 del 2001 ovvero è affrontato soltanto per le società che comunque abbiano una sede o una filiale in Italia, ma non per quelle che non ve l'abbiano. Da questo punto di vista, mi pare che sul tema un'interpretazione giurisprudenziale totalmente omogenea abbia sempre ribadito che, se la persona giuridica straniera viene ad operare in Italia, deve munirsi di un modello organizzativo, qualunque sia la sua sede di appartenenza.

Naturalmente questa è pur sempre un'interpretazione e non una norma. Un intervento normativo potrebbe rendere più chiara la situazione e rendere più consapevole anche l'impresa. Credo infatti che quando un'impresa straniera viene ad operare in Italia debba poter conoscere quali regole vigono attraverso il sistema di carattere generale ed astratto che è la legge, e non andando a leggere la giurisprudenza, perché questo comporta un alto livello di difficoltà di apprensione.

Tra l'altro, da alcuni giorni penso a quanto sarebbe importante attrezzare uno sportello per le imprese straniere che vogliono venire ad investire in Italia, per renderle edotte di tutto ciò che la nostra legislazione comporta, quantomeno dal punto di vista dell'attrezzatura istituzionale dell'impresa.

Anche questo tema, se fosse regolamentato, potrebbe rappresentare un punto di miglioramento della legislazione.

Infine, a proposito della necessità di dare un riordino a questa materia, certamente interdisciplinare, con il Ministro Clini stiamo lavorando per costruire un tavolo di collaborazione tra il Ministero della giustizia e il Ministero dell'ambiente. So che il tema dei tavoli serve spesso a creare delle megastrutture che occupano molto tempo e non producono risultati. Per permettere un'interazione reciproca

che vorremmo estremamente snella e che credo possa essere funzionale al conseguimento del richiamato obiettivo, perché la corretta percezione dei problemi ambientali diventa fondamentale per la sua regolamentazione in termini di diritto.

Mi sembra di aver risposto a tutti. Se ho dimenticato qualcosa, scusatemi.

PRESIDENTE. La sua risposta è stata assolutamente completa. Possiamo soltanto ancora ringraziarla, signor Ministro, e augurarle buon lavoro, perché avrà tanto da farne. Siamo anche convinti che su questa materia, benché il tempo disponibile non sia moltissimo, un intervento sarà possibile, proprio perché è uno dei temi su cui è realizzabile, con un Governo così tecnicamente attrezzato, la convergenza di parti politiche diverse.

PAOLA SEVERINO, *Ministro della Giustizia*. Raccolgo certamente l'invito e spero che da questo nostro incontro nascano veramente delle iniziative importanti.

PRESIDENTE. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9,50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 4 settembre 2012.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16STC0020010