
XVIII LEGISLATURA

Doc. **XXIII**
n. **32**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLE ATTIVITÀ ILLECITE CONNESSE AL CICLO
DEI RIFIUTI E SU ILLECITI AMBIENTALI AD ESSE
CORRELATI**

(istituita con legge 7 agosto 2018, n. 100)

(composta dai deputati: *Vignaroli* (Presidente), *Benvenuto*, *Berardini*, *Braga*, *Casu*, *Del Monaco*, *Ferraioli*, *Licatini*, *Nobili*, *Patassini*, *Polverini*, *Potenti* (Segretario), *Timbro*, *Vianello*, *Zolezzi*; e dai senatori: *Berutti*, *Briziarelli* (Vicepresidente), *D'Arienzo*, *De Bonis*, *Doria*, *Ferrazzi* (Vicepresidente), *Florida*, *Gallone*, *Iannone*, *Laniece*, *Lomuti*, *Lorefice*, *Nugnes*, *Rufa*, *Trentacoste*).

**RELAZIONE FINALE SULL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 22 MAGGIO 2015
N. 68 IN MATERIA DI DELITTI CONTRO L'AMBIENTE**

(Relatori: on. Vignaroli, sen. Lomuti, on. Potenti)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 15 settembre 2022

*comunicata alle Presidenze il 15 settembre 2022
ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 agosto 2018, n. 100*

PAGINA BIANCA

1. Attività della Commissione e schema generale di lettura
2. Il ruolo della giurisdizione
3. Coordinamento investigativo, organizzazione delle polizie giudiziarie, controlli
4. Uniforme applicazione delle norme, strutturazione e condivisione di prassi
5. Il sistema delle prescrizioni
6. Il contributo all'inchiesta della Rete delle Procure generali nella materia ambientale
7. Conclusioni

1. Attività della Commissione e schema generale di lettura

La legge 22 maggio 2015, n. 68 («Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente») è stata approvata ad esito di un lungo e complesso lavoro del legislatore e a partire da un'iniziativa parlamentare, e ha attuato il riconoscimento, all'interno del Codice penale, dell'ambiente come bene tutelato, sul presupposto della sua rilevanza costituzionale.

Questo è avvenuto con un complessivo ridisegno del sistema di tutela penale dell'ambiente, più adeguato alle esigenze attuali di prevenzione penale generale e speciale, e, laddove delle condotte illecite vengano poste in essere, di repressione di tali condotte.

Nel corso dell'ordinaria attività della Commissione, sia nella scorsa che nell'attuale Legislatura, si è percepita la grande attenzione che alla concreta applicazione della legge n. 68 del 2015 viene riservata da parte di tutti gli interessati, autorità giudiziarie, polizie giudiziarie, enti di controllo, pubbliche amministrazioni e soggetti privati.

Nella XVII Legislatura la Commissione ha approvato all'unanimità una Relazione che costituisce un punto fermo relativamente alla prima fase di applicazione della legge¹.

Le informazioni sullo stato di attuazione della legge acquisite in occasione di singole audizioni o missioni, erano evolute, in quella esperienza d'inchiesta, in un'interlocuzione con le autorità giudiziarie e in un lavoro condiviso con il Servizio di controllo parlamentare.

Proprio quella esperienza ha fatto sì che nella legge istitutiva della Commissione d'inchiesta per la Legislatura in corso (legge n. 100 del 2018) sia stato espressamente previsto – all'articolo 1, primo comma, lettera g) – che la Commissione verifichi “la corretta attuazione della normativa vigente in materia ambientale, relativamente agli ambiti di indagine della Commissione di inchiesta istituita dalla presente legge nonché all'applicazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, recante disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente”.

Il mandato istituzionale è stato adempiuto dalla Commissione nel contesto delle singole inchieste svolte, in cui gli effetti concreti dell'attuazione della normativa in materia ambientale e in particolare dell'applicazione della legge n. 68 del 2015 sono stati oggetto di costante attenzione e verifica.

Peraltro nell'attuale Legislatura la Commissione ha deliberato di svolgere un nuovo approfondimento specifico, basato su presupposti in parte diversi da quelli della precedente inchiesta, qualificato da una collaborazione istituzionale con la Procura Generale presso la Corte di Cassazione.

Sono inoltre state acquisite le valutazioni istituzionali del Ministero della transizione ecologica, del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, e di ulteriori soggetti qualificati in relazione ai temi sviluppati, di cui si darà conto nella presente Relazione.

Va considerato che la fine anticipata della Legislatura ha impedito il completamento del programma di lavoro che prevedeva l'audizione di associazioni ambientaliste² e della Ministra della Giustizia.

Si tratta di interlocutori che saranno destinatari della presente Relazione, nella consapevolezza che l'attuazione della legge n. 68 del 2015 rimarrà tema centrale anche nel prossimo futuro e che la

¹ Relazione sulla verifica dell'attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, in materia di delitti contro l'ambiente, approvata il 23 febbraio 2017

https://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/026/INTERO.pdf

² E' stato peraltro possibile audire i rappresentanti di Legambiente, il 14 luglio 2021.

funzione d'inchiesta parlamentare dovrà ulteriormente esprimersi rispetto ad essa.

Quale considerazione di partenza è opportuno essere consapevoli che il diritto penale non è la risposta di ordine generale ai problemi di tutela dell'ambiente e di transizione ecologica; è solo un tassello, importante, di una visione che deve essere necessariamente più complessa e articolata.

Le iniziative a sostegno di questa visione e di una prospettiva ambientale nuova, di recente anche istituzionalmente definita come transizione ecologica, sono un campo aperto; ma la presenza di una normativa penale di buon impianto e di efficacia adeguata, come — lo si anticipa — l'esperienza applicativa di questi anni ha mostrato essere la legge n. 68 del 2015, ne è un elemento essenziale; e se, nell'ambito dell'elaborazione teorica e pratica delle questioni applicative della legge n. 68 del 2015, e per la sua vita futura, qualche intervento integrativo dovesse essere ritenuto necessario, esso dovrà essere limitato e di alto livello tecnico, preceduto da un esame adeguato dell'attuazione della legge: a cui la Commissione ritiene di dare un contributo con la presente Relazione.

L'esame dello stato di attuazione e delle prospettive di applicazione della legge n. 68 del 2015 può essere condotto in relazione a tre aree di interesse:

i processi attuativi della legge;

la sua efficacia in progresso di tempo;

le necessità indotte dalla sua applicazione.

Nello schema che segue sono individuati dei temi inerenti ciascuna area

processi attuativi

orientamenti giurisprudenziali

organizzazione delle polizie giudiziarie

strutturazione e condivisione di prassi

uniforme applicazione

efficacia progressiva

sistema delle prescrizioni

funzione generalpreventiva

necessità indotte

omogeneità dei sistemi informativi

formazione

destinazione di risorse prodotte (prescrizioni, sanzioni)

Riservando un'analisi più specifica ai temi di cui sopra, sui quali la Commissione ha potuto acquisire le qualificate indicazioni frutto della citata collaborazione con la Procura generale presso la Corte di Cassazione, alcune considerazioni generali sono necessarie sul ruolo della giurisdizione.

2. Il ruolo della giurisdizione

Il processo attuativo fondamentale della legge è quello che passa attraverso la sua applicazione in sede giurisdizionale.

La giurisprudenza della Corte di Cassazione ha avuto modo di esprimersi sulla legge n. 68 del 2015, dapprima in materia cautelare, elaborando un *corpus* giurisprudenziale che costituisce una lettura chiara delle nuove norme introdotte, avvenuta senza significativi contrasti giurisprudenziali e in maniera tale da inserirsi armonicamente nel *continuum* normativo-giurisprudenziale che in ogni materia costituisce l'essenza di un ordinamento di *Civil Law*.

Risulta di fondamentale rilevanza, su questo tema, l'audizione del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione³ e la trasmissione alla Commissione, avvenuta successivamente, di un

³ Audizione del 17 giugno 2020, Giovanni Salvi, Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione, Pasquale Fimiani, sostituto Procuratore generale presso la Corte di Cassazione.

documento⁴ che ha consentito l'inquadramento della materia: acquisizioni a cui si farà ripetutamente riferimento in relazione a singoli temi.

Per quanto riguarda il ruolo della giurisdizione, nei termini sopra delineati, così si esprime il documento:

“È indubbio che la legge n. 68/2015, con le nuove previsioni sanzionatorie, le specifiche aggravanti, l'estensione delle ipotesi di confisca e l'allargamento della responsabilità degli enti, nonché con le soluzioni procedurali scelte per valorizzare al massimo l'effettività della riparazione del danno ambientale - con la previsione del ravvedimento operoso e dell'ordine di ripristino dello stato dei luoghi quale obbligatoria statuizione della sentenza di condanna - abbia coperto spazi che erano ancora in bianco nella tutela penale dell'ambiente. Una delle critiche ricorrenti alla legge n. 68 è stata, fin dalla sua approvazione, quella dell'ampia ‘delega’ conferita alla giurisdizione, realizzata mediante l'enunciazione di clausole generali e l'affidamento all'interpretazione giurisprudenziale del compito di riempirle di contenuto.

La critica ha riguardato, in particolare, le due fattispecie centrali nel nuovo impianto, quelle di inquinamento ambientale (art. 452-*bis*) e di disastro ambientale (art. 452-*quater*). Si pensi ai termini "abusivamente" ed "ecosistema", presenti in entrambe le fattispecie, o al concetto di compromissione e deterioramento, significativo e misurabile che integra la condotta di inquinamento ambientale, od ancora alle clausole definitorie del reato di disastro ambientale nei numeri 1), 2) e 3) dell'art. 452-*quater* c.p. .

Severe critiche sono state mosse dalla dottrina alla previsione di quelli che vengono qualificati come ‘indefiniti termini’ ed alla conseguente attribuzione di ‘una tale discrezionalità valutativa da trasformare il giudice in un incontrollabile suo amministratore di tipicità’, sottolineando i relativi ‘problemi di verificabilità empirica e anche di insormontabili difficoltà di accertamento del nesso di causalità’, nonché le notevoli incertezze inerenti alla determinazione del *tempus commissi delicti*.

Tali riserve critiche sono state confermate anche a seguito di una pronuncia della Cassazione (sez. III, n. 9736/2020) che ha dichiarato manifestamente infondato il motivo concernente la sospetta incostituzionalità per contrasto con l'art. 25 e con l'articolo 117 Cost. in relazione all'art. 7 Cedu della indeterminatezza dei parametri della significatività e della misurabilità, denunciati come vaghi e generici.

La Cassazione ha motivato la decisione con il rinvio alla costante giurisprudenza della Corte costituzionale per la quale «l'inclusione nella formula descrittiva dell'illecito di espressioni sommarie, di vocaboli polisemi,

⁴ Doc. 879/1-2, presentato nel corso del seminario di approfondimento organizzato dalla Commissione il 27 maggio 2021 in Roma, Palazzo San Macuto: "La legge 22 maggio 2015 n. 68 in materia di delitti ambientali, sei anni dopo"; apertura e conclusione dei lavori dell'On. Stefano Vignaroli, Presidente della Commissione; interventi dell'On. Ilaria Fontana, sottosegretaria di Stato al Ministero della transizione ecologica, Giovanni Salvi, Procuratore generale presso la Corte di cassazione, Stefano Laporta, presidente ISPRA.

<https://webtv.camera.it/evento/18272>

ovvero (...) di clausole generali o concetti "elastici", non comporta un *vulnus* del parametro costituzionale evocato, quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice - avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca - di stabilire il significato di tale elemento mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato: quando cioè quella descrizione consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta, sorretto da un fondamento ermeneutico controllabile; e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo». Il silenzio della Cassazione sulla norma interposta dell'art. 7 Cedu è stato censurato dalla dottrina, rilanciando le riserve espresse da chi ha denunciato 'le attuali, ma soprattutto le future incertezze giurisprudenziali sull'estensione degli elementi di tipicità dell'inquinamento ambientale', ed il conseguente *deficit* di conoscibilità e prevedibilità del precetto violativo dell'articolo 7, paragrafo 1, della Cedu.

In realtà, l'elaborazione giurisprudenziale di legittimità formatasi nei sei anni dall'entrata in vigore degli 'indefiniti termini' di cui si discute, presenta un elevato tasso di continuità e consistenza tale da potersi parlare di un diritto vivente che assicura l'esigenza convenzionale di prevedibilità, tanto più che la stessa Corte Edu non la esclude per il solo fatto che il cittadino debba ricorrere agli esperti per conoscere il precetto connotato da tecnicismi. Il lavoro definitorio può tuttavia dirsi ancora in corso, avendo riguardato prevalentemente le clausole elastiche del reato di inquinamento ambientale, i concetti di abusività della condotta e di ecosistema, e i profili di continuità tra il disastro innominato di cui all'art. 434 c.p. (da tempo adattato alla materia ambientale) e la nuova fattispecie di disastro ambientale di cui all'art 452-*quater* c.p.

Restano diversi punti sui quali l'opera interpretativa sarà ulteriormente chiamata a spendersi.

Tra questi, sembra opportuno segnalare come, in tema di disastro ambientale, non sono stati ancora definiti:

- a) quanto al n. 1), il concetto di irreversibilità dell'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema, nel cui ambito si pone la questione dell'inquadramento delle situazioni reversibili, ma solo in un lungo periodo di tempo;
- b) quanto al numero 2), 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) e la individuazione della 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);
- c) quanto al numero 3), se e quali siano i fatti di aggressione all'ambiente necessari per l'offesa alla pubblica incolumità richiesta ai fini della configurabilità del reato, stante la mancanza di qualsiasi riferimento, tra gli

elementi costitutivi della fattispecie, a fatti di deterioramento, compromissione od alterazione dell'ambiente, di un ecosistema, o di una singola componente ambientale”.

Il consolidamento della giurisprudenza di legittimità - le cui linee essenziali sono state delineate sin dalle prime pronunce in materia cautelare - costituisce, come viene correttamente sottolineato, elemento di garanzia rispetto alla ricostruzione dei precetti normativi⁵.

Poiché uno degli elementi qualificanti per lo sviluppo dell'attività giurisdizionale è la formazione dei magistrati, affidata alla Scuola superiore della Magistratura⁶, dotata di autonomia anche rispetto al Consiglio superiore della Magistratura, organo di autogoverno dei magistrati che in precedenza si occupava della materia, la Commissione ha ritenuto di richiedere alla Scuola superiore quale attività formativa specifica sia stata svolta nei primi anni successivi all'entrata in vigore della legge n. 68 del 2015.

Il Presidente della Scuola ha risposto con una breve nota⁷, nella quale si comunica che, tra il 2015 e il 2021

“la Scuola Superiore della Magistratura ha pianificato e organizzato i seguenti corsi destinati a magistrati ordinari e onorari

⁵ Una significativa conferma dell'utilità di questa dinamica giurisprudenziale proviene dalle affermazioni del presidente di Legambiente, audito dalla Commissione il 14 luglio 2021: “Quello che noi abbiamo sempre sostenuto dall'inizio è che eventuali imprecisioni che ci potevano essere sarebbero state affrontate con le sentenze della Cassazione, che sono puntualmente arrivate. Questo era già avvenuto con l'inserimento, nell'allora decreto Ronchi, dell'articolo 53-bis, che poi oggi è nel codice penale; era il primo delitto ambientale di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti. Le sentenze di Cassazione hanno permesso di specificare meglio alcuni passaggi di quel primo delitto ambientale. Sta avvenendo anche sulla legge n. 68 del 2015”.

E' un'affermazione contrapposta ad intenti generici di modifica della legge, su cui si tornerà in sede di conclusioni.

⁶ Il decreto legislativo 30 gennaio 2006, n. 26, di riforma dell'ordinamento giudiziario, ha dettato la regolamentazione della Scuola, la cui disciplina è stata poi ulteriormente definita con la legge 30 luglio 2007, n. 111.

⁷ Doc. 874/1-2 a firma del Presidente della Scuola superiore della Magistratura, Giorgio Lattanzi.

Data	Sede	Titolo	Partecipanti
23-25 febbraio 2015	Scandicci	Ambiente e inquinamento	70
9-11 marzo 2016	Scandicci	I reati ambientali	80
10-12 aprile 2017	Scandicci	L'accertamento della responsabilità penale nei reati ambientali ed urbanistici	84
23-25 ottobre 2019	Scandicci	I reati ambientali ed urbanistici	79
24-25 settembre 2021	Agrigento	Diritto e ambiente e diritto all'ambiente (corso intitolato a Rosario Livatino)	50
27-28 settembre 2021	Roma	Procedure amministrative e giurisdizione penale nella tutela dell'ambiente e del territorio	59
27-29 ottobre 2021	Scandicci	I reati ambientali	85
10-12 novembre 2021	Roma	Gli strumenti del diritto e del processo penale per il contrasto al traffico di rifiuti	70

Inoltre, la Scuola Superiore della Magistratura, nell'ambito della Rete Europea di formazione giudiziaria, è partner nella organizzazione di corsi internazionali (in genere in lingua inglese o francese) che vedono la partecipazione anche di magistrati italiani.

Per gli anni 2020-2021 nell'ambito della formazione Internazionale dei magistrati sono stati organizzati i seguenti corsi:

Data	Sede	Titolo	Partecipanti
23 novembre 2020	Online	Judicial Cooperation in Criminal Matters: Cross-border environmental crimes	10
15-18 marzo 2021	Online	Evidence for Environment	4
20-21 maggio 2021	Online	Judicial Cooperation in Criminal Matters: Cross-border environmental crimes	10
15-18 giugno 2021	Online	Evidence for Environment	4
settembre 2021	Online	Evidence for Environment	4

Come [si] può notare, si tratta di una attività di formazione che entro la fine del corrente anno avrà raggiunto oltre 600 magistrati.

Fermo rimarrà anche per gli anni a venire l'impegno della Scuola Superiore della Magistratura per la formazione dei magistrati sui reati ambientali e sui reati ad essi connessi".

Si tratta di un impegno apprezzabile ma che appare non del tutto commisurato alla rilevanza della tutela giurisdizionale dell'ambiente e in particolare della tutela penale in cui la legge n. 68 del 2015 è centrale.

Dal sito della Scuola si rileva che per l'anno 2022, su circa un centinaio di corsi pianificati, solo due sono riferibili a tematiche ambientali⁸.

La Commissione ritiene, quale indicazione a valere anche per il futuro, che questa alta e indispensabile attività formativa possa avvalersi dei documenti, delle competenze e conoscenze dei componenti, collaboratori e consulenti della Commissione, nell'attuale e nelle precedenti Legislature.

3. Coordinamento investigativo, organizzazione delle polizie giudiziarie, controlli.

Diversi sono gli aspetti che si possono genericamente ascrivere al tema del "coordinamento" necessario all'efficace tutela dell'ambiente anche attraverso lo strumento della legge penale.

⁸ "Sostenibilità e diritto", Napoli, 26-28 ottobre 2022; "Ambiente e diritto penale", Scandicci (Sede della Scuola superiore), 26-28 ottobre 2022

<https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/2776468/Programmi%202022%20corsi%20centrali%20e%20territoriali.pdf>

Prima di esaminare le questioni relative alle funzioni di polizia giudiziaria, va fatto cenno al fatto che l'acquisizione e lo scambio di informazioni in materia penale ambientale e sull'attuazione della legge n. 68 del 2015 sono affidate a sistemi informativi diversi, privi di reale interoperabilità.

Diverse inchieste della Commissione, nella presente e nella precedente Legislatura, mostrano come le modalità differenti di acquisizione e gestione di dati in materia ambientale tra enti di controllo, polizie giudiziarie, autorità giudiziarie, possano costituire un punto di debolezza nella prevenzione degli illeciti.

L'omogeneità dei sistemi informativi in materia penale ambientale è dunque un risultato a cui si deve tendere.

Quanto al coordinamento investigativo così si è espresso il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione⁹

“[Un] versante meritevole di attenzione è quello del coordinamento investigativo in attuazione dell'art. 118-*bis*, comma 1, disp. att. c.p.p. che, a seguito della modifica della legge n. 68 del 2015:

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 attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti ne sia data notizia al Procuratore nazionale antimafia - antiterrorismo.

Sull'attuazione dell'art. 118-*bis* è stato svolto nel 2018 un monitoraggio presso gli uffici di Procura.

Le risposte pervenute, per la maggior parte, si sono limitate a evidenziare il puntuale rispetto degli obblighi informativi dalla norma e l'emanazione di disposizioni organizzative al riguardo, ma non tutte hanno descritto i sistemi organizzativi o le specifiche modalità attuative, limitandosi ad assicurare il costante scambio di informazioni tra gli uffici.

Una riflessione sulla effettività del coordinamento investigativo e sulla circolarità delle informazioni e su possibili interventi migliorativi sembra quindi opportuna, anche perché trattasi di un campo in cui la collaborazione tra autorità giudiziaria requirente, pubblica amministrazione e polizia giudiziaria potrebbe portare a positivi risultati, attraverso:

l'interazione tra le varie banche dati di settore, con la creazione di un sistema ed integrato e l'eliminazione di sovrapposizioni e difformità di impostazione; l'implementazione degli strumenti di intelligenza artificiale, ai fini sia della prevenzione dei fenomeni illeciti, sia delle relative investigazioni ed attività di contrasto”.

⁹ Doc. 879/2

Trova dunque conferma l'esigenza sopra rappresentata, che passa anche attraverso una valutazione costantemente aggiornata - da demandare al Governo in base alle competenze dei Ministeri interessati ma oggetto di possibile controllo parlamentare - sull'efficacia dell'azione delle polizie giudiziarie e degli enti di controllo, esaminando, in base alla distribuzione delle competenze, i risultati ottenuti: da intendersi, per quanto riguarda l'applicazione della legge n. 68 del 2015, non come numero di presunti reati *denunciati* - errore valutativo frequente¹⁰ - ma, quantomeno, come numero di *provvedimenti giurisdizionali e amministrativi* effettivamente incidenti sulla realtà di fatto e di diritto che l'attività di polizia giudiziaria e di controllo produce.

Le polizie giudiziarie hanno fornito un contributo all'approfondimento con documenti acquisiti dalla Commissione¹¹.

¹⁰ Un tema sensibile, che non è possibile affrontare compiutamente, in mancanza della prevista interlocuzione finale con il Ministero della giustizia a causa della fine anticipata della Legislatura, è quello della rilevazione dei dati statistici sugli illeciti ambientali e in particolare dei delitti di cui alla legge n. 68 del 2015; nei report più diffusi ci si basa in genere sui dati relativi alle notizie di reato - si veda in tal senso quanto dichiarato nell'audizione di Legambiente del 14 luglio 2021 - tuttavia non espressivi dell'esito effettivo dei procedimenti. Sono stati pubblicati nel maggio 2021 i dati del monitoraggio sui reati ambientali curato dal Ministero della Giustizia (Dipartimento per gli affari di giustizia - Direzione generale degli affari interni) che nella presentazione viene qualificato come "Monitoraggio ex Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Legge 6 febbraio 2014, n. 6, e Legge 22 maggio 2015, n. 68" di cui si darà sintetico conto più oltre, con i limiti, si ripete, derivanti dalla mancata interlocuzione finale della Commissione con il Ministero

(https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?facetNode_1=0_15_15&contentId=SPS336284&previousPage=mg_1_12#).

¹¹ Quanto alla formazione degli operatori di polizia il Capo della Polizia, Direttore generale della pubblica sicurezza, Prefetto Lamberto Giannini, scrive (Doc. 939/1-2):

"[Presso la Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia] le tematiche connesse agli illeciti ambientali e al ciclo dei rifiuti sono oggetto di approfondimento nelle attività seminariali del Corso di Alta Formazione, percorso didattico della durata di nove mesi, destinato ai Funzionari e Ufficiali di livello dirigenziale delle Forze di polizia italiane e straniere. Anche nello scorso anno accademico, in analogia a quanto già avvenuto negli anni precedenti, il piano degli studi, nell'ambito della materia "Tecniche e strumenti di contrasto alla criminalità organizzata e al terrorismo", ha riservato allo specifico argomento diversi incontri formativi, tenuti da esperti del mondo accademico, della magistratura e delle stesse Forze di polizia.

Si rappresenta, poi, che anche presso la Scuola Internazionale di Alta Formazione per la prevenzione ed il contrasto al crimine organizzato di Caserta - i cui programmi didattici sono sviluppati in aderenza agli obiettivi della Convenzione di Palermo e relativi protocolli aggiuntivi - vengono organizzati, ogni anno, corsi di specializzazione sulla criminalità ambientale, della durata di due settimane. Tale Istituto continua a confermarsi un polo formativo di eccellenza e un punto di forza per lo scambio di esperienze, tra appartenenti alle Forze di polizia nazionali ed estere nel contrasto alle varie forme di criminalità nella loro dimensione transnazionale, nella avvertita consapevolezza che i fenomeni criminali possano essere più efficacemente contrastati attraverso la piena valorizzazione della cooperazione internazionale basata su percorsi formativi comuni

[...] la Scuola Superiore di Polizia del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, nell'ambito della formazione dei Commissari della Polizia di Stato, prevede la trattazione dei reati ambientali, inserita nel modulo di Diritto Penale all'interno del Master di II livello in 'Diritto,

La strutturazione dei compiti risulta così sintetizzabile¹²:

In materia di delitti contro l'ambiente di cui alla legge n. 68 del 2015, le attività di prevenzione e repressione sono svolte in principalità dall'Arma dei Carabinieri attraverso i reparti dell'organizzazione territoriale ed i Comandi dell'organizzazione per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare.

L'azione dell'Arma dei Carabinieri a tutela del territorio e dell'ambiente è sviluppata da una struttura organizzativa articolata su quattro pilastri operativi, rappresentati da altrettanti Comandi:

organizzazione e gestione della sicurezza'. Le tematiche vengono affrontate con il contributo di esperti dell'Amministrazione e professionisti del mondo accademico.

In merito, poi, alla formazione permanente del personale della Polizia di Stato, si rappresenta che, in sede di aggiornamento professionale, sono stati approntati appositi moduli formativi *e-learning*, realizzati nell'ambito del progetto SISFOR della Scuola di Perfezionamento delle Forze di polizia".

Il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, Gen C.A. Teo Luzi, scrive (Doc 935/1-2):

"La formazione in materia ambientale, con riguardo anche alla tutela penale dell'ambiente, è assicurata dai reparti dell'organizzazione addestrativa a tutto il personale dei ruoli ufficiali, ispettori, sovrintendenti, appuntati e carabinieri durante i relativi corsi. Sono previsti, inoltre, specifici moduli di approfondimento concernenti i delitti introdotti dalla legge 22 maggio 2015, n. 68, nell'ambito dei corsi:

di formazione di base per l'accesso ai reparti dell'organizzazione forestale, ambientale e agroalimentare degli ispettori e dei carabinieri, perfezionati da successivi cicli di specializzazione in Tutela Forestale, Ambientale e Agroalimentare;

integrativi specialistici per il personale del ruolo forestale e specializzati in tutela forestale, ambientale e agroalimentare transitato, al termine dei corsi superiore di qualificazione (per ispettori/periti), di formazione professionale e di qualificazione (per sovrintendenti/revisori), ai ruoli superiori di sovrintendente/revisore e ispettore/perito;

di aggiornamento per i comandanti delle Stazioni carabinieri forestali e parco".

Il Comandante generale della Guardia di Finanza, Gen. D. Francesco Greco, scrive (Doc. 990/2):

"Il Corpo, tramite la Scuola di polizia economico-finanziaria, eroga corsi informativi centralizzati in tema di "reati ambientali e rapporti con la criminalità organizzata" a favore del proprio personale.

In data 25 gennaio 2021 è stato inoltre sottoscritto un protocollo d'intesa che regola i rapporti di collaborazione tra l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale e la Guardia di finanza. L'iniziativa in argomento si inserisce nella più ampia strategia volta a instaurare e valorizzare relazioni operative che, a livello centrale e periferico, consentono al Corpo di disporre di elementi informativi qualificati, puntuali e circostanziati al fine di orientare efficacemente la propria attività di intelligence e di analisi operativa. Tra gli ambiti principali di applicazione del memorandum vi è quello relativo all'attività di formazione, ove si prevede che le parti possano concordare:

l'elaborazione e lo sviluppo di progetti di formazione interdisciplinare nelle materie di rispettiva competenza a favore del reciproco personale e anche di quello appartenente ad altre Amministrazioni pubbliche;

lo svolgimento di attività congiunte presso istituti ed enti operanti nel settore della formazione e istruzione in campo ambientale ai fini della divulgazione della cultura della legalità;

la collaborazione durante le attività didattiche attraverso lo scambio di docenti e materiale;

confronti interdisciplinari per consentire un tempestivo adeguamento delle attività formative e operative a beneficio delle rispettive attività istituzionali, prevedendo, ove necessario, l'utilizzo di risorse professionali".

¹² Doc. 935/2; Doc. 939/2; Doc. 990/2; Doc. 1028/1.

Tutela Forestale; Tutela della Biodiversità e dei Parchi; Tutela Ambientale e per la Transizione Ecologica e Tutela Agroalimentare, in grado di operare anche in sinergia tra loro ed integrarsi nel più ampio contesto della prossimità che l'Arma esercita sul territorio nazionale.

A seguito dell'accorpamento del Corpo Forestale dello Stato avvenuto a seguito del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, l'Arma dei Carabinieri ha mantenuto le funzioni prima attribuite al CFS, ampliando i compiti in materia di tutela dell'ambiente; dopo la collocazione dei reparti forestali dislocati sul territorio nell'architettura unitaria che assicura il supporto logistico e amministrativo a tutte le unità dell'Arma, si sta completando il riordino del dispositivo territoriale; nel quale è destinata a confluire anche la componente che presidia la tutela e la sicurezza nei Parchi. E' prevista la dipendenza funzionale del CUFA dal Ministero della transizione ecologica, attribuita dal decreto legge n. 80 del 2021 convertito in legge n. 113 del 2021.

Il decreto legislativo 15 novembre 2012, n. 218, nel novellare l'art. 108 del decreto legislativo n. 159 del 2011 (c.d. Codice antimafia), aveva disposto l'inserimento nella Direzione Investigativa Antimafia del Dipartimento della pubblica sicurezza di personale del disciolto Corpo Forestale dello Stato (CFS), con il compito, tra gli altri, di operare "per le esigenze di collegamento con le strutture di appartenenza, nonché per l'attività di analisi sullo scambio delle informazioni connesse al contrasto delle attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti".

Successivamente, con l'assorbimento del CFS nell'Arma dei Carabinieri e in base all'art. 10 del decreto legislativo n. 177 del 2016, le attribuzioni del CFS in materia di ordine e sicurezza pubblica e di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata in ambito interforze sono state devolute alla Polizia di Stato.

Per quanto concerne l'attività svolta dalla Polizia di Stato, il Servizio Centrale Operativo della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato del Dipartimento della Pubblica Sicurezza svolge funzioni di raccordo ed impulso delle attività investigative svolte dalle Squadre Mobili sul territorio nazionale, nonché un'azione finalizzata al monitoraggio e al contrasto dei fenomeni illeciti anche ambientali.

La Guardia di finanza - ai sensi del decreto del Ministro dell'interno 15 agosto 2017, sui comparti di specialità delle Forze di polizia - assolve, rispetto alle competenze affidate in via preminente all'Arma

dei Carabinieri, una funzione concorsuale, nell'alveo delle proprie attribuzioni.

In via generale, tale assetto di competenze è rinvenibile in fonti di rango primario, che prevedono che il Ministro dell'ambiente (ora Ministro della transizione ecologica) possa avvalersi della Guardia di Finanza per "la vigilanza, la prevenzione e la repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente" (art. 8, comma 4, della legge 8 luglio 1986, n. 349); "ai fini della sorveglianza e dell'accertamento degli illeciti in violazione delle norme in materia di tutela delle acque dall'inquinamento" (art. 135 del decreto legislativo n. 152 del 2006); nella sorveglianza e nell'accertamento "degli illeciti in violazione della normativa in materia di rifiuti nonché della repressione dei traffici illeciti e degli smaltimenti illegali dei rifiuti" (art. 195, quinto comma, del decreto legislativo n. 152 del 2006); per l'accertamento dei fatti, per l'individuazione dei trasgressori, per l'attuazione delle misure a tutela dell'ambiente e per il risarcimento dei danni (art. 312, secondo comma, del decreto legislativo n. 152 del 2006).

Agiscono prioritariamente in materia i Nuclei di polizia economico-finanziaria e, in particolare, dei servizi interprovinciali costituiti dai dipendenti Gruppi di investigazione sulla criminalità organizzata. Si tratta di articolazioni specializzate nel contrasto alle organizzazioni criminali, che operano in stretto raccordo con le Direzioni Distrettuali Antimafia e con le articolazioni territoriali del Corpo, mettendo a sistema tutto il patrimonio informativo acquisibile, comprensivo dell'analisi delle segnalazioni per operazioni sospette operata, a livello centrale, dal Nucleo Speciale di Polizia Valutaria e, a livello locale, dai Reparti territoriali.

A queste attività si associano quelle condotte dai Reparti territoriali e aeronavali nell'ambito dell'azione di controllo economico e della sorveglianza del mare e delle coste, che consentono anche di rilevare violazioni in materia ambientale; il piano di ammodernamento della flotta aerea della Guardia di Finanza prevede l'adozione di sensori e tecnologie di avanguardia, per l'effettuazione di attività di telerilevamento e la raccolta di informazioni su ampie zone di superficie marina e terrestre.

Non va dimenticata, in questo quadro complessivo, l'azione di prevenzione e contrasto agli illeciti ambientali in genere da parte dell'Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli, che si esplica in particolare – come la Commissione ha avuto modo di apprezzare,

anche con occasioni specifiche di collaborazione - nell'ambito dei traffici transfrontalieri di rifiuti¹³.

Al Corpo delle capitanerie di porto - Guardia costiera, pure attivo nel settore suindicato, competono attribuzioni più generali.

Il legislatore ha attribuito un ruolo specifico al Corpo in materia di salvaguardia dell'ambiente marino nella legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, che all'articolo 8, comma 4, prevede che il Ministero si avvalga delle capitanerie di porto per la vigilanza, la prevenzione e la repressione di attività svolte a danno dell'ambiente. La legge 28 gennaio 1994, n. 94, in materia di riordino della legislazione portuale, ha confermato all'articolo 3 il rapporto di collaborazione tra Ministero dell'ambiente e Comando generale del Corpo. Gli articoli 135 e 195 del decreto legislativo n. 152 del 2006 assegnano al Corpo funzioni di sorveglianza e accertamento degli illeciti nella gestione degli scarichi idrici e dei rifiuti.

Altre norme specifiche prevedono compiti in materia ambientale: l'articolo 19, settimo comma, della legge n. 394 del 1991 attribuisce alle Capitanerie di porto la sorveglianza nelle aree marine protette; l'articolo 7 della legge n. 239 del 1998 ribadisce che per la sorveglianza delle aree marine protette e per le attività di cui agli articoli 11 e 12 della legge n. 979 del 1982 le Capitanerie di porto operano sulla base di direttive del Ministero dell'ambiente; il decreto legislativo 182 del 2003 (di attuazione della direttiva 2000/59/CE) attribuisce alle capitanerie di porto il potere di ispezione e polizia in materia di raccolta dei rifiuti delle navi e dei residui del carico, allo scopo di prevenirne l'immissione in mare; l'articolo 12 del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202 (di attuazione della direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e conseguenti sanzioni), attribuisce al Corpo i controlli e l'accertamento delle violazioni in materia; analogo potere è attribuito dal decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 205 (di attuazione della direttiva 2005/33/CE che modifica la direttiva 1999/32/CE in relazione al tenore di zolfo dei combustibili per uso marittimo).

¹³ Si veda, a tale proposito, la Relazione su aspetti critici e fenomeni illeciti nel traffico transfrontaliero di rifiuti, approvata dalla Commissione nella XVII Legislatura, il 14 febbraio 2018 (in particolare: pp. 27ss.)

http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/042/INTERO.pdf

Significativa è la sottoscrizione di un accordo con ISPRA, nell'agosto 2022¹⁴, i cui ambiti di operatività disegnano i compiti del Corpo quali si sono venuti configurando sulla base delle norme e delle buone prassi: “conseguimento del buono stato dell'ambiente marino; al monitoraggio e controllo nei siti di bonifica di interesse nazionale ricadenti in ambito marino-costiero e in aree portuali; alla valutazione dello stato della biodiversità marina; al monitoraggio della presenza di specie aliene marine e di altri organismi acquatici pericolosi per la salute umana, l'ambiente e l'economia, alla vigilanza, controllo ed accertamento delle violazioni ambientali (in materia di macro e micro rifiuti, scarichi ed emissioni in atmosfera), alla collaborazione nell'ambito delle emergenze derivanti da inquinamenti marini e costieri”.

Il 22 febbraio 2022 sono stati auditi i vertici dei reparti specializzati dell'Arma dei Carabinieri¹⁵ che hanno fornito dati sull'organizzazione delle attività anche in prospettiva:

“L'azione dell'Arma dei Carabinieri a tutela del territorio e dell'ambiente è sviluppata da una struttura organizzativa che ormai come è noto è articolata su quattro comandi di corpo [...]: la tutela forestale, la tutela biodiversità dei parchi, la tutela ambientale della transizione ecologica e la tutela agroalimentare. In grado di operare in piena sinergia tra loro integrati anche con un ampio contesto di prossimità con tutte le strutture territoriali dell'Arma dei Carabinieri e quindi con un controllo a 360 gradi su tutto il territorio nazionale, che consente di intervenire in maniera efficace e aderente in tutti i settori correlati a quello che è il capitale naturale che noi tuteliamo. Parallelamente al mantenimento delle funzioni prima attribuite al Corpo Forestale dello Stato e a un progressivo ampliamento dei compiti in tema di tutela dell'ambiente, dopo la collocazione dei reparti forestali che sono dislocati nell'architettura unitaria e che quindi garantiscono un supporto anche logistico e amministrativo in tutte le unità si sta completando anche il riordino del dispositivo territoriale nel quale confluirà pensiamo più in là, anche un inserimento dei Comandi di tutela dei parchi che garantiscono anche una rete territoriale che si dovrebbe inserire insieme a quella della tutela forestale per dare maggiore forza e maggiore vigore e dare anche più dinamicità nell'attività di prevenzione e di repressione. Naturalmente il passaggio sotto la dipendenza funzionale del Ministero della transizione ecologica indubbiamente costituisce una premessa per potere sviluppare azioni più incisive e dirette nelle nostre attività quotidiane”.

14

<https://www.guardiacostiera.gov.it/stampa/Pages/firmato-protocollo-ISPRA-GuardiaCostiera.aspx>

¹⁵ Il Comandante delle Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari dei Carabinieri, Gen. C.A. Antonio Pietro Marzo, e il Comandante dei Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente, Gen. B. Valerio Giardina.

Di particolare rilievo risulta l'allarme relativo ad alcuni campi in cui potrebbero svilupparsi intrecci tra delitti "comuni" e delitti contro l'ambiente:

"[Le indagini condotte] negli ultimi anni dai reparti dipendenti del CUFA in materia di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, sia a livello nazionale, tre transnazionale, hanno evidenziato le palesi lacune del sistema attuale in tema di tracciabilità. L'originario tentativo di istituire un apposito sistema informatico, il SISTRI che avrebbe dovuto affiancare il tradizionale regime cartaceo ha mostrato i suoi limiti e quindi come sappiamo ha portato il legislatore a partire dal 2019 alla sua completa soppressione. Il progresso tecnologico relativo anche all'informatizzazione dei documenti, alla loro comunicazione in modo telematico, dal controllo degli spostamenti fisici hanno in effetti portato al passaggio di un regime dematerializzato con l'istituzione di un nuovo sistema telematico denominato con l'anonimo RENTRI (Registro elettronico nazionale per la tracciabilità dei rifiuti) che è stato già avviato in via sperimentale nelle more della piena operatività che rimane condizionata all'adozione di un decreto ministeriale *ad hoc*. Permane la necessità di individuare efficaci strumenti e di costante monitoraggio, in particolare dei movimenti di rifiuti sui vari vettori, poiché le attuali carenze infrastrutturali a livello nazionale comportano la quotidiana movimentazione di ingenti quantitativi di rifiuti che attraverso complesse dinamiche fraudolente, ormai ben note agli ecocriminali, di disperdono spesso lungo il tragitto. Non meno delicata, date le consistenti dotazioni di denaro rese disponibili dal PNRR per investimenti a carattere ambientale, è l'attuazione di politiche di *greenwashing* per attrarre capitali e investimenti, laddove si potrebbe utilizzare la sostenibilità come strumento di comodo per aumentare l'attrattiva aziendale sul mercato dei cosiddetti investimenti sostenibili in assenza di provvedimenti di iniziative concrete ed effettive. Quindi dietro una miriade di annunci per la sostenibilità e sulle scelte *green* contenute nelle dichiarazioni non finanziarie redatte obbligatoriamente a norma del decreto legislativo 254 del 2016, da parte degli enti di interesse pubblico e su base volontaria da un numero sempre crescente di piccole e medie imprese, si celano infatti attività veramente propagandistiche, sostenute da forme di pubblicità spesso ingannevole, volte ad attirare investimenti e risorse che evocano standard discendenti dei 17 obiettivi sostenibili fissati dall'agenda ONU 2030 e che costituiscono una forma raffinata di riciclaggio.

Un esempio concreto lo si può individuare anche nello sviluppo di progetti, di efficientamento energetico che attirano l'interesse delle consorterie criminali, in grado di effettuare attività fraudolente di accumulazione e di compravendita di titoli, di efficienza energetica o qui quota di emissione di Co2, mediante operazione fittizie di recupero di biogas in discariche situate in paesi extraeuropei. In tale contesto è auspicabile sicuramente un intervento normativo per impedire l'utilizzo di sofisticati strumenti finanziari da parte della criminalità di settore".

Nel seguito gli auditi hanno utilmente sottolineato alcuni significative ricadute pratiche della disciplina introdotta dalla legge n. 68 del 2015, e di sue possibili evoluzioni. In sintesi:

la rilevanza del decreto legislativo n. 21 del 2018 che ha inserito nello stesso titolo del Codice penale il delitto di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti;

l'applicazione dell'articolo 25-*undecies* del decreto legislativo n. 231 del 2001 in tema di responsabilità amministrativa degli enti in materia ambientale;

la possibilità di attività sotto copertura di cui dall'articolo 9 della legge n. 146 del 2006 quale strumento di contrasto alla criminalità ambientale;

la rilevanza ulteriore, rispetto all'attuale modesto trattamento sanzionatorio di cui all'art. 255 del decreto legislativo n. 152 del 2006, delle condotte di abbandono di rifiuti, idonee a produrre discariche abusive;

l'efficacia, e l'auspicata estensione, delle sanzioni accessorie della confisca e dell'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione¹⁶.

La necessità di una costante valutazione di efficacia dell'applicazione della legge n. 68 del 2015 e più in generale delle norme penali che prevedono illeciti ambientali deriva anche dall'evoluzione delle forme di aggressione dei beni protetti; a quello che emerge dall'audizione di cui sopra si è dato conto si può aggiungere quanto osservato dai rappresentanti di Legambiente nell'audizione del 14 luglio 2021 a proposito del traffico illecito di rifiuti:

“l'attività organizzata di traffico illecito di rifiuti si è molto evoluta rispetto al passato quando era semplicemente prendere i rifiuti da Tizio e smaltirli illegalmente mettendoli in una cava abusiva; oggi è quasi tutto legato alla costruzione di filiere che simulano l'economia circolare, ovvero un trattamento e un avvio al riciclo che in realtà non viene svolto”

¹⁶ Che secondo gli auditi hanno “un enorme potere di deterrenza nei confronti della criminalità ambientale, proprio perché si tratta di una criminalità di tipo imprenditoriale che lucra i fondi pubblici e quindi tende a intascare enormi quantitativi di denaro”.

Considerazioni articolate sull'attuazione della legge n. 68 del 2015 sono altresì contenute in una nota - riguardante più oggetti di interesse della Commissione - trasmessa a seguito dell'audizione (Doc. 1028/1, in particolare pp. 26-29).

con la connessa sollecitazione sulla regolazione dell'economia circolare e, ancora una volta, sull'attuazione della legge n. 132 del 2016:

“Sull'end of waste è importante semplificare, ma parallelamente è importante innalzare il livello dei controlli [...] In otto anni sono stati approvati cinque decreti end of waste e tre negli ultimi due anni, ma bisogna velocizzarli, anche perché ce ne sono 19 in previsione o in corso di scrittura o in previsione. La semplificazione è fondamentale, ma parallelamente bisogna innalzare il livello dei controlli ambientali, facendo un ragionamento sul sistema complessivo sull'attuazione della legge n. 132 e su maggiori risorse. Abbiamo ritenuto la clausola d'invarianza dei costi previsti dalla legge n. 132 come un errore, perché non si può pensare di innalzare il livello dei controlli ambientali senza che lo Stato non investa risorse economiche aggiuntive”.

E' in effetti di centrale rilevanza, per la valutazione di efficacia dell'attuale assetto, l'esame dello stato di attuazione della legge n. 132 del 2016.

Da questo punto di vista si deve affermare che per molti aspetti l'attuazione della legge n. 68 del 2015 non può prescindere dall'attuazione della legge n. 132 del 2016, istitutiva del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente: il cui stato appare largamente deficitario proprio nell'ambito di interesse del presente approfondimento.

Così si esprime la nota trasmessa dal Ministro della transizione ecologica a seguito dell'audizione ad oggetto generale del 19 maggio 2021

“La legge prevede una serie di adempimenti attuativi in capo al MiTE, il cui stato di avanzamento è così riassumibile:

1) emanazione del regolamento sulle attività ispettive. Con tale regolamento vengono stabilite le modalità di individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi nell'ambito del Sistema nazionale, il relativo codice etico, le competenze del personale e i criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, incluse le misure per garantire la terzietà dell'intervento, nonché l'individuazione delle modalità per la segnalazione di illeciti ambientali da parte di enti e cittadini. Il regolamento è emanato con D.P.R., sulla base dello schema predisposto dall'ISPRA con il contributo delle Agenzie, su proposta del MiTE, di concerto con il MEF, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. L'ultima versione dello schema di regolamento è stata predisposta dall'ISPRA, tenendo conto di alcune pronunce del Consiglio di Stato intervenute nel corso del 2020, ed è pervenuta al MiTE nello scorso mese di dicembre. L'adozione del predetto schema di regolamento riveste rilievo soprattutto per le possibili conseguenze in termini di sindacabilità delle ispezioni ordinariamente svolte, aggiungendosi questa problematica alle

complicazioni derivanti dalla mancata chiarificazione normativa del ruolo degli ordini professionali in relazione alle attività di controllo ambientale.

Sul tema, un ulteriore punto critico è rappresentato dalla clausola di invarianza delle risorse umane e di neutralità finanziaria presente nell'articolo 14 della legge 132 del 2016;

2) adozione del DPCM sui Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali - cosiddetti LEPTA. Tale DPCM è di fondamentale importanza in quanto volto a definire le prestazioni essenziali che dovranno essere garantite in modo omogeneo dalle Agenzie ambientali su tutto il territorio nazionale. Esso stabilisce altresì i criteri di finanziamento per il raggiungimento dei LEPTA e il Catalogo nazionale dei servizi, che definisce gli aspetti organizzativi, gestionali e finanziari riferibili a costi standard per tipologia di prestazione. L'iter di adozione del DPCM è in corso. In particolare, la relativa bozza, definita di concerto con gli Uffici del MiTE è stata approvata formalmente il 21 dicembre 2020 dal Consiglio del sistema nazionale a rete per la protezione ambientale;

3) emanazione del DPR sull'abrogazione delle norme incompatibili con la legge 132 del 2016. Al riguardo, l'ISPRA ha trasmesso al Ministero in data 2 febbraio 2017 un contributo del Consiglio SNPA che individuava le norme incompatibili;

4) decreto del Ministro della transizione ecologica di approvazione delle tariffe nazionali a carico dei gestori per le spese relative al rilascio dei pareri sulle domande di autorizzazione ambientale e allo svolgimento dei successivi controlli programmati su impianti e opere, nonché sulle spese relative alle convalide delle indagini analitiche prodotte dai soggetti tenuti alle procedure di bonifica e di messa in sicurezza dei siti inquinati. Tale decreto, allo stato, non è stato ancora emanato, così come il relativo decreto MiTE/MEF, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, di assegnazione dei relativi introiti alle Agenzie".

Orbene, su tutti questi punti, decisivi, non vi era allora, e non vi è a tutt'oggi, conclusione di quelli che lo stesso Ministro ha definito "adempimenti attuativi in capo al MiTE".

Forte e giustificata preoccupazione è stata espressa dai vertici del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, nel corso dell'audizione davanti alla Commissione del 1° luglio 2021¹⁷.

La mancata regolamentazione delle attività ispettive è emersa problematicamente con particolare riguardo al sistema delle prescrizioni di cui ci si occuperà *infra*; si deve premettere che nell'impianto normativo dell'art. 14 della legge n. 132 del 2016, l'attribuzione della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria

¹⁷ Presidente del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente - SNPA, Stefano Laporta, Direttore generale dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA, Alessandro Bratti; Direttore dipartimento per la valutazione i controlli e la sostenibilità ambientale dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale - ISPRA, Alfredo Pini, Direttore generale Arpa Lazio e vicepresidente del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente - SNPA, Marco Lupo.

postula quella di ispettore: che non è possibile attribuire in difetto delle invocate norme attuative¹⁸:

“Oggi abbiamo una percezione evidente e oggettiva che questa legge sta funzionando e sta funzionando anche bene. [...] Non partecipiamo solo alla parte prescrittiva della norma, ma come ISPRA e come SNPA siamo stati coinvolti anche in parecchi procedimenti di accertamento e contestazione dei nuovi reati [...] Anche in ISPRA abbiamo fatto per conto di alcune delle procure dei lavori di accertamento dei nuovi reati: inquinamento ambientale, disastro ambientale, omessa bonifica e gli altri reati che sono stati introdotti con la legge n. 68. La parte di procedura estintiva [...] ha avuto un evidente effetto deflattivo sulle procure – era una delle finalità della legge – eliminando il carico su quelle procure che derivava dai reati minori [...] molte autorità giudiziarie e molti procuratori [...] dicono che in realtà il beneficio non solo legato a questo effetto deflattivo, ma anche all'evidenza che vi è un percorso pratico relativamente veloce che nel giro di pochi mesi risolve il problema ambientale origine del reato e soprattutto determina poi il pagamento della sanzione amministrativa, evitando l'avvio di lunghissimi procedimenti [...] che molto spesso non vedevano un termine per la scadenza dei termini prescrittivi propri degli *iter* giudiziari. In questo senso le autorità giudiziarie hanno confidato ampiamente sul contributo di SNPA [...] il meccanismo prescrittivo della legge n. 68 ha quella natura tecnico-scientifica propria del nostro Sistema, che ci porta a fare tante asseverazioni per altri organi di polizia giudiziaria, che non sono i nostri ispettori. Per questo motivo le autorità giudiziaria vedono con molto favore l'utilizzo degli operatori SNPA in queste procedure. Questo determina la necessità di avere personale con qualifica di UPG [ufficiali di polizia giudiziaria]. In assenza dei decreti attuativi e soprattutto del regolamento del decreto del Presidente della Repubblica sul personale ispettivo, in questo momento non c'è neanche la possibilità di nominare nuovo personale con qualifica di UPG¹⁹”

Nel prosieguo della medesima audizione le affermazioni sulla necessità di provvedere sono divenute anche più nette, con riferimenti alla concreta operatività delle Agenzie²⁰:

¹⁸ Il cui *iter*, nell'audizione del 1° luglio 2021 – ma non risulta che nel frattempo se ne sia addivenuti all'emanazione – così è stato descritto dal Direttore generale di ISPRA, Alessandro Bratti: “Con la legge n. 132 si è voluto introdurre un articolo per mettere ordine e per sancire definitivamente che all'interno delle agenzie è possibile avere ufficiali di polizia giudiziaria che vengono nominati secondo un *iter* previsto dal regolamento. Questo è stato mandato quasi quattro anni fa. Così come previsto dalla norma, il presidente [...] del Sistema, concordando con i direttori generali delle agenzie, ha approvato in sede di Consiglio un regolamento che è stato mandato all'allora Ministero dell'ambiente e di questo regolamento poi se ne è persa traccia, o meglio abbiamo recuperato la traccia, sapendo che c'era stato un *ping pong* tra il Ministero e il Consiglio di Stato”.

¹⁹ Alfredo Pini, Direttore dipartimento ISPRA.

²⁰ Ha suscitato interesse e interlocuzione con la Commissione un passaggio dell'intervento di Marco Lupo (Vicepresidente SNPA e Direttore di Arpa Lazio: “Faccio un esempio per rendere la gravità della problematica. Per quanto riguarda la provincia di Roma, abbiamo un solo

“l'applicazione della legge n. 68 è fortemente connessa all'emanazione di alcuni provvedimenti da parte del Ministero dell'ambiente e, per quanto attiene la legge n. 68 e per quanto attiene le prescrizioni, al decreto del Presidente della Repubblica che definisce le caratteristiche degli ispettori ambientali.

Dopo sei anni dall'emanazione della legge questo decreto non ha ancora visto luce. È vero che il 75 per cento delle agenzie ha all'interno degli ufficiali di polizia giudiziaria, ma è anche vero che questi sono in numero limitatissimo ed essendo stati ereditati, la maggior parte hanno cessato servizio [...]

Noi potremmo fare un lavoro dieci volte superiore a quello che facciamo, se venisse emanato il decreto che definisce le caratteristiche degli ispettori ambientali e che ci consentirebbe di nominare gli ufficiali di polizia giudiziaria tra gli ispettori ambientali. Tra l'altro, da questo punto di vista veniamo continuamente interrogati dalle procure competenti, che ci chiedono informazioni, ma noi abbiamo anche difficoltà a dare delle risposte dopo sei anni. [...] Inoltre, la mancata definizione dei requisiti degli ispettori ambientali mette in seria difficoltà tutto il sistema dei controlli del nostro Paese, perché il fatto che non ci siano dei criteri definiti lascia spazio a vari soggetti tra i quali qualche ordine come quello dei tecnici della prevenzione, che ritengono che queste funzioni sarebbero di loro esclusiva competenza, mettendo in difficoltà i nostri operatori e le attività ispettive che effettuiamo, perché ricordiamo che dalla maggior parte delle attività ispettive poi derivano dei procedimenti a volte anche penali che non possono subire l'alea della mancanza dei requisiti degli ispettori. È tutto il sistema dei controlli che va in difficoltà”.

E' stata altresì sollecitata la destinazione di adeguate risorse al Sistema, sulla base di ulteriori considerazioni

“È evidente che per fare questo il Sistema nazionale di protezione ambientale viene chiamato in causa in modo molto forte nella fase autorizzativa, perché devono essere predisposti i pareri per le autorizzazioni e il Sistema nazionale di protezione ambientale è oggi l'unico soggetto che entra nel dettaglio tecnico dei progetti presentati, perché altri enti come le province non riescono più a svolgere queste attività e, quindi, siamo depositari di quella che è la conoscenza in questa materia. Sia nella fase autorizzativa sia nella parte dei controlli è chiaro che le nostre attività dovranno essere rafforzate”.

ufficiale di polizia giudiziaria. Cosa succede? Succede che tutte le prescrizioni che impartiamo per effetto dei nostri controlli devono essere impartiti da questo unico ufficiale di polizia giudiziaria, altrimenti dobbiamo trasmettere in procura la notizia di reato e poi la procura deve incaricare un'altra forza di polizia giudiziaria, come i carabinieri del NOE (Nucleo operativo ecologico), per poter impartire la prescrizione con uno spreco di tempo, di risorse e di personale che vi lascio immaginare. Nella provincia di Viterbo l'unico ufficiale di polizia giudiziaria è andato in pensione e pertanto noi non siamo in grado di impartire le prescrizioni, ma dobbiamo trasmetterle alla procura, a cui abbiamo scritto, che deve incaricare altri soggetti. È evidente che una situazione del genere non può continuare”.

E' stato infine chiarito²¹ che il tema dell'attuazione dell'art. 14 della legge n. 132 del 2016 riguarda anche altri aspetti di rilevanza giudiziaria per l'applicazione della legge n. 68 del 2015:

“Il rischio è che i controlli implodano. Questo tema è fondamentale, perché tutta quella attività di prescrizioni che noi possiamo elargire sugli ecoreati, possiamo farla solo e unicamente attraverso gli ufficiali di polizia giudiziaria che devono essere nominati tramite un regolamento. Sono circa quattro anni che questo regolamento è in navetta tra il Ministero e il Consiglio di Stato [...] Tutte le altre cose sono fondamentali e importanti, però oggi questo tema è diventato una criticità assoluta, perché man mano che i vecchi ufficiali di polizia giudiziaria se ne vanno in pensione, non saremo più in grado di fare nessun tipo di attività. In più [...] questi procedimenti giudiziari che si attivano sui reati e anche altri procedimenti, – non solo quelli prescrittivi – in assenza di una definizione precisa degli ispettori e degli ufficiali di polizia giudiziaria rischiano poi di essere inficiati in sede dibattimentale, che è la cosa peggiore che si può fare quando si porta un reato in una discussione in un'aula giudiziaria e tutto viene inficiato, perché magari la nomina degli ufficiali di polizia giudiziaria non viene considerata corretta [...]

Infine, un'altra questione riguarda [...] il supporto che noi come Sistema e come ISPRA possiamo elargire nei confronti delle procure. Nell'ambito di quello che è l'attuale codice penale [...] la possibilità di trovare una strada per fare in modo che soprattutto l'autorità giudicante possa avere un supporto non di un singolo tecnico, ma di una struttura pubblica come può essere l'ISPRA, un'agenzia o tutto il Sistema, porterebbe anche questo beneficio non da poco nelle diverse cause che ci sono in corso – alcune molto complesse – da un punto di vista ambientale che necessitano per forza di più esperti. Un istituto può mettere a disposizione anche 10 o 20 professionalità diverse, ma un singolo perito per forza diventa meno in grado di poter esaudire quelle che sono le richieste che possono arrivare anche dall'autorità giudicante”.

sulla base di considerazioni ulteriormente esplicitate in un documento consegnato alla Commissione²².

Una rilevante conferma “esterna” in termini precisi, proviene da quanto affermato nell'audizione di Legambiente²³, il 14 luglio 2021:

²¹ Dal Direttore generale di ISPRA, Alessandro Bratti.

²² Doc. 909/1-2. Sul tema si era espressa la Relazione approvata nella XVII Legislatura: “Poter attribuire agli appartenenti al personale delle Agenzie ambientali la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria significa ad esempio che nell'immediatezza dell'intervento su reati ambientali e in corso di indagine essi possono procedere – senza necessità di coinvolgere altri operanti – al sequestro preventivo di cui all'articolo 321, comma 3-bis, del codice di procedura penale, ad assunzione di sommarie informazioni ai sensi dell'articolo 350 del codice di procedura penale, ad accertamenti e sequestri ai sensi dell'articolo 354 codice di procedura penale, allo svolgimento di attività delegate dal pubblico ministero, alla redazione di atti destinati alla piena utilizzabilità procedimentale e processuale; tutto ciò agendo con le competenze tecniche proprie della loro tipica funzione di tutela ambientale e dunque con significativa efficacia”.

“La legge n. 68 del 2015 sta funzionando [...] noi abbiamo utilizzato tutte le informazioni e i dati che ci sono stati messi a disposizione da tutti i soggetti istituzionali che a vario titolo lavorano sull'applicazione della legge sugli ecoreati, che sono stati inseriti nei nostri rapporti annuali sulle ecomafie a partire da quello del 2016 fino all'ultimo e anche nei rapporti presentati tra un rapporto ecomafia e l'altro, soprattutto nei due anni successivi all'approvazione della legge [...] Tutti gli allarmi che sono stati lanciati, ancora prima che la legge fosse approvata, sono risultati sicuramente infondati. Ricordo benissimo gli ultimi mesi molto faticosi per fare approvare la norma, perché erano stati lanciati allarmi da alcuni rappresentanti istituzionali: penso a Confindustria, alcuni magistrati e una parte minoritaria del mondo ambientalista. Come avete avuto modo anche di ascoltare dai soggetti istituzionali che sono intervenuti prima di noi durante questa indagine conoscitiva della Commissione, i risultati si stanno vedendo. Finalmente magistratura e forze di polizia hanno gli strumenti per poter mettere in campo le azioni di repressione, quando i reati gravi vengono commessi, e anche azioni di prevenzione, che sono le due cose che abbiamo raccontato sarebbero avvenute quando invocavamo l'approvazione di una norma che inserisse i diritti ambientali nel codice penale. Tutto questo sta avvenendo; e noi siamo ben felici di non avere sbagliato quando sostenevamo, anche in quei mesi di dibattito molto confuso, che l'allora disegno di legge – un testo unificato da parte di tre disegni di legge di tre forze parlamentari tra maggioranza e opposizione – andava nella giusta direzione [...] La seconda, che è altrettanto importante, è che in quella legislatura è stata approvata anche un'altra norma a noi molto cara, che è la n. 132 del 2016, che ha istituito il Sistema nazionale di protezione ambientale. Dico questo perché, quando noi facevamo quel lavoro ventennale per fare inserire i diritti ambientali nel codice penale, chiedevamo parallelamente anche un lavoro sul fronte dell'innalzamento del livello dei controlli ambientali. Questa legge è stata approvata nella scorsa legislatura, tra l'altro all'unanimità. Quella legge purtroppo non è ancora attuata, perché mancano i decreti attuativi che abbiamo chiesto all'allora Ministro Galletti. Poi li abbiamo chiesti al Ministro Costa; li stiamo chiedendo al Ministro Cingolani. Mancano i decreti attuativi. *In primis* penso a quello sugli ispettori, perché le agenzie regionali di protezione ambiente (ARPA) hanno un ruolo molto importante rispetto alle novità normative previste dalla legge n. 68. Penso agli operatori di polizia giudiziaria delle ARPA, ma penso anche a tutte le attività di prevenzione che devono fare le ARPA per evitare che si commettano i reati che poi vengono contestati con il codice penale. Crediamo che sia molto importante sollecitare il Ministero della transizione ecologica – competente in materia – ad approvare i decreti attuativi, come quello sugli ispettori, quello sui livelli di protezione e tutela ambientale, che sono essenziali [...] C'è un problema di attuazione della n. 132, che va a incidere sulla legge n. 68.

Su questo credo che sia importante anche fare un lavoro per permettere a chi fa questa attività, che non sia in magistratura o nelle forze di polizia, di poter

²³ Presidente di Legambiente, Stefano Ciafani, responsabile dell'Osservatorio ambiente e legalità, Enrico Fontana.

contare su maggiori risorse – anche economiche – per nuovo personale. Se solo si adottassero con i LEPTA (livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali) attuati, con il decreto approvato e con tutte le agenzie che garantiscono lo stesso livello essenziale di protezione e tutela ambientale, che previene l'intervento della legge sugli ecoreati, servirebbero: 240 milioni di euro all'anno; duemila tecnici in più; servirebbe attrezzare meglio i laboratori, anche per fare le analisi, per rilevare eventuali altri ecoreati”

Emerge da queste interlocuzioni come la questione centrale da affrontare nell'immediato futuro, non sia l'adeguatezza normativa della fonte primaria costituita dalla legge n. 68 del 2015, pacificamente riconosciuta²⁴, bensì il contesto attuativo declinato in normativa secondaria e organizzazione concreta del SNPA.

4. Uniforme applicazione delle norme, strutturazione e condivisione di prassi

Nella materia della tutela dell'ambiente, anche con lo strumento del diritto penale, è particolarmente avvertita l'esigenza dell'uniforme applicazione delle norme.

Per le attività antropiche lecite ciò è necessario al fine di garantire che le condizioni di svolgimento non incontrino forme differenti di reazione agli stessi comportamenti in territori diversi, onde consentirne la programmazione in conformità a legge.

Per le attività illecite ciò è necessario al fine di garantire livelli adeguati e omogenei di prevenzione e repressione su tutto il territorio nazionale delle condotte penalmente rilevanti.

La natura di potere diffuso e orizzontale della magistratura, fondato sull'articolo 107, secondo comma, della Costituzione, esclude forme gerarchiche accentrate e ordini vincolanti sull'interpretazione delle norme: altra natura, interna alle dinamiche giurisdizionali, ha la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione.

Peraltro, nel rispetto dell'ordinamento giudiziario, la Procura Generale presso la Corte di Cassazione²⁵ ha attuato una forma di

²⁴ In tal senso può valere il richiamo a quanto affermato nell'audizione davanti alla Commissione del 1° luglio 2021 dal Presidente di ISPRA-SNPA: “l'adozione della legge ha consentito l'azione mirata ed efficace da parte degli organi preposti alle attività di vigilanza e controllo e ha consentito di sviluppare una sinergia significativa tra gli operatori del Sistema che sono di fatto il riferimento tecnico-scientifico per queste operazioni e tutte le altre forze di Polizia sotto il coordinamento dell'autorità giudiziaria che poi hanno sviluppato tutta una serie di attività nel corso degli anni nel nostro Paese”.

²⁵ Ufficio del pubblico ministero presso la Corte di Cassazione, che interviene nei giudizi civili e penali sull'applicazione delle norme di diritto nell'interesse della legge, senza promuovere

coordinamento in materia ambientale costituita dalla Rete delle Procure generali nella materia ambientale, regolata da un protocollo²⁶ del maggio 2017 e istituita nell'ambito delle attività di attuazione dell'art. 6 del decreto legislativo n. 106 del 20 febbraio 2006.

Si tratta della norma che definisce la funzione di vigilanza attribuita al Procuratore generale presso la Corte di appello rispetto agli uffici giudiziari requirenti del distretto ed il conseguente obbligo informativo al Procuratore generale presso la Corte di cassazione²⁷.

La Rete delle Procure generali nella materia ambientale è costituita dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione e da un suo delegato; dai Procuratori generali presso le Corti di appello e dai loro delegati; dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e da un suo delegato.

L'attività della Rete è finalizzata a dare attuazione condivisa alle attività di ricognizione e diffusione delle buone prassi in materia di accertamento dei reati ambientali; a promuovere la condivisione di comuni moduli organizzativi; a favorire lo scambio delle conoscenze, delle buone prassi e dei protocolli adottati in sede locale, per la loro diffusione ed eventuale condivisione con le altre realtà territoriali.

Come si legge nella presentazione istituzionale della Rete²⁸, essa costituisce “strumento teso a favorire l'armonizzazione dell'intervento penale in una materia, quale quella ambientale, in cui l'uniformità applicativa delle norme attiene alla attuazione del principio di uguaglianza non solo tra cittadini imputati/indagati, ma anche tra imprese concorrenti”.

Il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione²⁹ così descrive l'attività della Rete, anche in prospettiva sovranazionale:

“L'organizzazione della Rete si è completata con l'inserimento ragionato del materiale proveniente dalla Rete (linee guida, direttive, protocolli) all'interno di una sezione dedicata del sito istituzionale dell'Ufficio. Tale sezione ha lo scopo

l'azione penale; ha il potere promuovere l'azione nei procedimenti disciplinari a carico dei confronti dei magistrati ordinari e di ricorrere per cassazione nell'interesse della legge.

²⁶ Sul cui contenuto v. Doc. n. 879/2 pp. 5-7

²⁷ “Il Procuratore generale presso la Corte di appello, al fine di verificare il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale, l'osservanza delle disposizioni relative all'iscrizione delle notizie di reato ed il rispetto delle norme sul giusto processo, nonché il puntuale esercizio da parte dei Procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici ai quali sono preposti, acquisisce dati e notizie dalle procure della Repubblica del distretto ed invia al Procuratore generale presso la Corte di cassazione una relazione almeno annuale”.

²⁸ <https://www.procuracassazione.it/procura-generale/it/par.page>

²⁹ Doc. 879/2

di condividere tra gli uffici di Procura le attività e le esperienze in attuazione del Protocollo nonché di illustrare le attività della Rete.

La Rete ha favorito la conclusione a livello distrettuale di numerosi protocolli tra Procure generali, Procure circondariali. Agenzie ambientali ed organi di controllo, in tema sia per l'attuazione del sistema di estinzione delle contravvenzioni ambientali previsto dal nuovo Titolo VI-bis, sia per specifiche modalità attuative della disposizione di cui all'art. 118-bis, comma 1, disp. att. c.p.p. in tema di coordinamento investigativo.

L'emergenza pandemica e le conseguenti priorità di carattere emergenziale hanno rallentato il consolidamento delle attività della Rete, che si auspica possano riprendere a breve con rinnovato slancio. Collegata alle attività della Rete è la partecipazione dell'ufficio, fin dal 2018, all'ENPE "*European Network of Prosecutors for the Environment*" (Rete Europea dei Procuratori ambientali).

In tale contesto il rappresentante dell'Ufficio ha partecipato, tra marzo ed aprile 2021, al gruppo di lavoro con rappresentanti di altri Stati UE per la formulazione di una proposta di modifica della Direttiva 99/2008/CE sulla tutela penale dell'ambiente presentata alla Commissione europea.

Le indicazioni fornite hanno tratto spunto dalla legge n. 68/2015 per quanto riguarda l'introduzione nella disciplina europea:

del concetto di crimine ambientale organizzato quale fenomeno non necessariamente legato alla criminalità organizzata, ma connesso anche ad attività economiche che si strutturano per la reiterata violazione delle norme ambientali al fine di realizzare profitti illeciti (i due profili sono distintamente disciplinati nel codice penale, come modificato nel 2015, dall'art. 452-octies - c.d. aggravante associativa - e dagli artt. 452-sexies e 452-quaterdecies - rispettivamente in tema di traffico di materiale ad alta radioattività e di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti);

delle ipotesi di confisca, anche per equivalente, del profitto dei reati ambientali, nei confronti delle persone fisiche e giuridiche, anche in tal caso prendendo come riferimento l'assetto normativo conseguente alla legge n. 68 (la proposta formulata e recepita nel documento conclusivo prevede l'aggiunta dei reati ambientali di cui alla Direttiva 99/2008/CE a quelli ai quali si applica la Direttiva 2014/42/Eu relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato, mediante l'integrazione dell'elenco di cui all'art. 3 di tale Direttiva)".

La prospettiva dell'omogenea applicazione delle norme risulta di centrale interesse per gli operatori economici.

Sotto questo profilo la Commissione ha inteso arricchire le prospettive di analisi con le audizioni di Confindustria e Utilitalia.

Significativa è la connessione che la posizione di Confindustria suggerisce - al di là delle considerazioni su singoli istituti normativi - tra il tema generale dell'applicazione della legge n. 68 del 2015 e il contesto generale in cui sono destinate a muoversi le politiche di transizione ecologica.

“Confindustria condivide gli obiettivi che persegue la legge n. 68 del 2015, che ha rafforzato nel nostro ordinamento la tutela penale dell'ambiente, attraverso la previsione di una serie di delitti e reati ambientali in grado di migliorare le attività di contrasto da parte degli organi giudiziari e di quelli preposti all'ordine pubblico. Attraverso l'introduzione dei c.d. 'ecoreati', il legislatore ha infatti posto le basi per una tutela effettiva dell'ambiente, della salute e dell'economia, posto che tale provvedimento rappresenta anche uno strumento per contrastare coloro che, operando illecitamente in attività imprenditoriali riconducibili all'ambiente, concorrono in modo sleale a danno di chi, di contro, esercita tali attività con responsabilità e impegno nel rispetto della legge.

La legge n. 68 del 2015 ha peraltro coinvolto nella sua attuazione diversi soggetti, dalle Procure, al Sistema Nazionale di protezione dell'ambiente (SNPA).

Nel tempo, a causa di alcune problematiche di tipo interpretativo sono state realizzate una serie di attività da parte di questi soggetti, ognuna di esse preordinata a fornire un quadro generale di maggiore chiarezza, non solo interpretativo, ma anche operativo. Diversi documenti di indirizzo sono stati elaborati dalle Procure della Repubblica, alle quali si deve un significativo apporto in termini di trasparenza, sia per gli aspetti meramente operativi riconducibili alla disciplina, sia per aver fornito una interpretazione univoca sulle procedure di estinzione dei reati.

Il Sistema SNPA, parallelamente, ha dato il suo importante contributo per promuovere una omogenea applicazione della disciplina, mediante l'istituzione di un osservatorio riguardante le problematiche di rango giuridico collegate ai vari indirizzi emessi dai soggetti principalmente coinvolti nell'applicazione della legge, cui è seguita la messa a punto di sintesi, focalizzate sulle questioni maggiormente controverse, l'elaborazione delle migliori pratiche relative alla formulazione delle prescrizioni, nonché la consueta predisposizione di importanti dati, sempre essenziali per analisi ragionate e oggettive”.

Dopo avere sottolineato la permanenza di alcuni problemi applicativi, che nella prospettazione degli audit si intersecano con un'auspicata “crescita di valore” delle condotte riparatorie nell'ambito applicativo della legge n. 68 del 2015, gli audit collocano la presenza dello strumento penale in un contesto orientativo più ampio

“In questo contesto, la ‘leva’ della repressione penale degli illeciti rappresenta uno strumento necessario, ma non certo sufficiente, specie se non è accompagnata dalla valorizzazione delle condotte riparatorie, da adeguate misure di prevenzione e da uno strumentario di politiche industriali diretto a riorientare le scelte produttive delle imprese”³⁰.

Utilitalia ha rammentato come già nel 2015 l'organizzazione (al tempo Federambiente) avesse sottoscritto un appello congiunto che

³⁰ Doc. 915 /1-2

invitava il Senato ad approvare il disegno di legge - già approvato dalla Camera dei Deputati nel 2014 - che prevedeva l'inserimento nel Codice Penale dei nuovi delitti: "L'appello, condiviso da molti stakeholder e dalla sola Federambiente quale associazione di imprese del settore rifiuti, muoveva dalla consapevolezza della necessità di dotarsi di nuovi strumenti legislativi per perseguire in modo efficace e incisivo l'evoluzione dei reati contro l'ambiente".

L'applicazione della legge, secondo gli auditi, "ha impattato sul tessuto delle imprese associate a Utilitalia [...] indirettamente, contribuendo a delineare in maniera più marcata il confine tra visibile e invisibile, cioè nello specifico della gestione dei rifiuti tra flussi tracciati (quindi controllati) e flussi sommersi, tra società che operano alla luce del sole, che rispettano il complesso insieme di norme e prescrizioni in materia ambientale, e realtà che operano nell'ombra. In altre parole: il confine tra legalità e illegalità".

Si tratta di considerazione di significativa valenza, poiché mette in luce l'efficacia generalpreventiva della legge n. 68 del 2015.

Per perseguire la quale Utilitalia sottolinea la necessità di disporre di una legislazione ambientale generale intellegibile:

"La normativa ambientale (e quella in materia di rifiuti in particolare) è complessa, non sempre coerente, e spesso molto stratificata (per capire come si deve operare occorre cioè saper coordinare più norme, anche di carattere molto tecnico e in continua evoluzione se non contraddittorie). In questo contesto operare secondo il dettato della legge diventa difficile, e spesso la mancanza di chiarezza lascia spazio all'arbitrarietà. È quindi evidente che una normativa più chiara, lineare, di facile accesso e interpretazione, contribuirebbe a dare certezza, a eliminare alibi, aiutando sia le imprese sia gli organismi di controllo"³¹.

La Commissione, come già detto, aveva programmato, ad esito delle altre attività istruttorie della presente inchiesta, un'interlocuzione con la Ministra della Giustizia, che la fine anticipata della Legislatura ha impedito.

Ci si limita, in questa sede - con la convinzione che il Parlamento nella prossima Legislatura avrà modo, anche sulla base della presente Relazione di sviluppare questa dialettica istituzionale - a dare sintetico conto della pubblicazione da parte del Ministero della Giustizia del "Monitoraggio ex Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n.

³¹ Doc. 921/1-2

152, Legge 6 febbraio 2014, n. 6, e Legge 22 maggio 2015, n. 68³² riguardante i reati ambientali.

Il campione è costituito da 145 procure della Repubblica su 165 e da 217 uffici giudicanti su 301.

In una visione complessiva dei reati ambientali si riscontra una tendenza alla crescita del numero di iscrizioni e di indagati negli anni 2018-2019 e una stabilizzazione nel 2020; mentre l'esercizio dell'azione penale si è mantenuto più costante.

Il primo effetto non si può attribuire all'emergenza epidemiologica, in quanto le attività di controllo e di polizia giudiziaria sono proseguite con un adeguato livello di risposta anche durante quel periodo³³: sembra trattarsi piuttosto della conseguenza dell'effetto sul numero di notizie di reato che l'entrata in vigore di una legge accompagnata da particolare interesse pubblico produce sull'attività delle polizie giudiziarie.

E' evidente il ruolo riequilibratore che svolge l'autorità giudiziaria, in particolare mediante l'applicazione del criterio di cui all'art. 125 disp. att. c.p.p., nel corretto esercizio dell'azione penale.

Nella serie storica 2018-2020 le fattispecie presenti più significativamente risultano quelle di cui agli artt. 452-bis c.pen. e 452-quater c.pen.: si tratta in effetti, tra quelle previste dalla legge n. 68 del 2015, delle fattispecie di più naturale applicazione a condotte lesive dell'integrità dell'ambiente: l'incidenza del disastro ambientale è di circa un decimo rispetto a quella dell'inquinamento ambientale.

Le dimensioni crescenti della giurisprudenza di legittimità sull'inquinamento ambientale e la tendenza a stabilizzare i parametri di configurabilità del delitto – anche se le pronunce sono derivate da vicende cautelari – hanno sicuramente rafforzato le determinazioni degli inquirenti e dei giudicanti di merito.

E' da sottolineare l'omogeneità su base nazionale dei dati per questo delitto: nel 2020 le uniche cifre che si discostano significativamente da questa omogeneità territoriale risultano essere i 36 procedimenti iscritti nel distretto di Corte di appello di Napoli, i – soli – 6 nel distretto di Milano, e i ben 86 imputati nel distretto di Trieste.

³²https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page?facetNode_1=0_15_15&contentId=SP5336284&previousPage=mg_1_12#

³³ Come si rileva, tra l'altro, dalla Relazione su Emergenza epidemiologica COVID-19 e ciclo dei rifiuti, approvata dalla Commissione l'8 luglio 2020
http://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/004/INTERO.pdf

Nel triennio di riferimento è poi di gran lunga prevalente la fattispecie di inquinamento doloso, con una media di 243 procedimenti iscritti contro noti per ogni anno. La media annua è molto più bassa (58) per la corrispondente ipotesi colposa. Inoltre, contrariamente a quanto accade per la generalità dei reati, il numero di iscrizioni a carico di ignoti non supera significativamente quello delle iscrizioni a carico di indagati noti: si può ritenere che nella materia ambientale il collegamento del soggetto con il luogo fisico in cui si produce l'inquinamento favorisce questo fenomeno.

Una considerazione di ordine generale è quella su una sorta di doppia velocità delle fattispecie introdotte dalla legge n. 68 del 2015: mentre l'inquinamento e il disastro ambientale, sia pure con le significative e giustificate differenze di cui s'è detto, producono un numero significativo di procedimenti penali, le altre fattispecie rimangono residuali: parliamo di 13 procedimenti medi annui per il delitto di morte o lesioni come conseguenza di altro delitto (art. 452-ter c.p.); 62 per il delitto di omessa bonifica (art. 452-terdecies c.pen.); 33 per il delitto di impedimento del controllo (452-septies c.p.). Comprensibile, attesa la particolarità del reato, il numero minimo di procedimenti per il delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (due iscrizioni a carico di noti e sei a carico di ignoti nell'intero triennio).

La fattispecie di omessa bonifica dolosa, in un quadro nazionale di drammatico e spesso non incolpevole ritardo nella bonifica dei SIN³⁴, dei SIR e di una miriade di siti contaminati, probabilmente non ha ancora espresso le sue potenzialità, forse in attesa di pronunce di legittimità che orientino le polizie giudiziarie e le autorità giudiziarie.

Una specificità del distretto di Napoli emerge altresì nei procedimenti penali per combustione illecita di rifiuti: all'esistenza di un fenomeno "storico" nell'area Napoli-Caserta si associa un'intensità del tutto particolare della risposta in termini di controllo e attività di polizia giudiziaria: cosicché le notizie di reato accertate, anche a carico di ignoti, sono in numero particolarmente

³⁴ Di cui la Commissione si è occupata con la Relazione sulle bonifiche nei siti di interesse nazionale, approvata nella XVII Legislatura, il 28 febbraio 2018.

http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/050/INTERO.pdf

elevato (406 tra noti e ignoti su 1399 a livello nazionale), pur a fronte di una tendenza alla riduzione degli eventi incendiari³⁵.

Un'altra considerazione emerge dall'aggregazione dei dati forniti dai tribunali. Nel biennio 2018-2019 - che si può prendere a riferimento per escludere la rilevanza negativa dell'emergenza epidemiologica sull'attività dei tribunali - la media annua di sentenze per reati ambientali previsti dal decreto legislativo n. 152 del 2006 che dalla legge n. 68 del 2015 è stata di 511; la media annua di sentenze per imputazioni di inquinamento ambientale (art. 452-bis c.pen.) di 26; con il 48% di condanne. Possono essere considerati numeri complessivamente bassi, su cui una più compiuta valutazione sarà necessaria, attraverso serie storiche più ampie.

Si conferma la centralità di poter disporre di dati sulla tutela dell'ambiente attraverso le norme penali, per una compiuta analisi che richiederebbe una conoscenza specifica delle notizie di reato e delle imputazioni, oltre che degli esiti processuali, poiché, per norme incriminatrici di introduzione recente, è - come si è visto e si vedrà - lo sviluppo giurisprudenziale, di merito e di legittimità, che può dare una misura della loro efficace applicazione.

E' auspicabile che si possa pervenire a un'integrazione dei dati che superi altresì eventuali limiti di *information retrieval* dei sistemi informativi dell'amministrazione della giustizia³⁶.

5. Il sistema delle prescrizioni

L'esame dell'efficacia del sistema delle prescrizioni di cui al Titolo VI-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006 sconta una conclamata carenza regolativa di alcuni aspetti essenziali, rimasti non definiti nella legge n. 68 del 2015 - che lo ha introdotto - e che avrebbero potuto essere oggetto di normazione secondaria su iniziativa governativa, mai intervenuta.

³⁵ Sul punto, con dati e riferimenti normativi e organizzativi: Relazione sull'evoluzione del fenomeno degli incendi negli impianti di gestione di rifiuti, approvata dalla Commissione nella presente Legislatura il 4 agosto 2021 (in particolare: pp. 102-115).

³⁶ Una difficoltà che emerge anche nella Relazione della Commissione sull'attuazione della legge n. 68 del 2015, approvata nella XVII Legislatura, il 23 febbraio 2017 (la Relazione si era basata su una copertura nazionale del 56,8 % degli uffici giudiziari; il dato riferito alle Procure della Repubblica era stato del 66,2%)

<https://www.camera.it/dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/026/INTERO.pdf>

Significative sono le parallele considerazioni di fonte amministrativa (SNPA) e giudiziaria (Procura generale presso la Corte di Cassazione).

Nell'audizione davanti alla Commissione del 1° luglio 2021 così si sono espressi gli auditi del SNPA:

“La funzione fondamentale che è legata alle procedure estintive è il cosiddetto «meccanismo di prescrizione» [...] questa funzione è una funzione propria della polizia giudiziaria, ovvero di organi di vigilanza che possano esercitare la funzione di polizia giudiziaria.

Nell'ambito del nostro Sistema un numero di ispettori che svolge l'attività ordinaria di vigilanza tecnico-amministrativa in materia ambientale ha anche la qualifica di polizia giudiziaria, che consente loro anche di esercitare questa parte della legge n. 68, la cosiddetta «parte prescrittiva».

[...] In realtà tutta questa procedura ha tre macroassi di riferimento: uno riguarda il ruolo del pubblico ministero e la possibilità di sospendere una notizia di reato in itinere, lì dove possa essere adottato questo meccanismo prescrittivo; un'altra è l'ipotesi che il meccanismo prescrittivo non vada a buon fine, che riporta la competenza al *dominus* del procedimento, ovvero al pubblico ministero, determinando la prosecuzione dell'iter giudiziario; il terzo asse, che più direttamente coinvolge gli operatori, gli organi di vigilanza e anche [il] Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, è quello che prevede l'effettiva attuazione della prescrizione a cui consegue il pagamento di una sanzione amministrativa, la comunicazione all'autorità giudiziaria dell'avvenuto pagamento e questo automaticamente determina l'estinzione della contravvenzione e del reato. Questi sono i meccanismi principali del procedimento estintivo.

Il lavoro del SNPA si è da subito molto concentrato su questa parte della legge n. 68, ma non esclusivamente, perché abbiamo lavorato anche sulle altre parti della n. 68 [...] Questa è stata la parte in cui più rapidamente sono state coinvolte le risorse del Sistema. Per questo motivo il Sistema si è dovuto attrezzare, creando un osservatorio permanente, che oggi ci permette anche di riportarvi i dati aggiornati fino a dicembre del 2020 sull'andamento dell'attuazione della legge sugli ecoreati nel Sistema.

Abbiamo fatto di più, perché abbiamo creato una banca dati liberamente accessibile [nella] quale manteniamo aggiornata tutta la documentazione che riguarda la materia dei diritti contro l'ambiente, in particolare tutte le circolari che sono emesse dall'autorità giudiziaria e dalle procure che contengono indirizzi per gli operatori di polizia giudiziaria che devono svolgere quel procedimento estintivo che vi ricordavo precedentemente.

Infine, abbiamo elaborato un documento che abbiamo aggiornato nel consiglio del Sistema nazionale di maggio [2021] nel quale tutti questi indirizzi sono riassunti e commentati. È un documento prioritariamente indirizzato agli operatori del Sistema e ai nostri ispettori per attuare in maniera omogenea la norma sul territorio nazionale, rispondendo così anche a una delle esigenze che proprio lei, Presidente, ci ricordava nell'apertura di questa audizione, che è quella di un'applicazione, per quanto possibile, omogenea della norma sul

livello nazionale. Rispetto alle attività svolte, noi raccogliamo e pubblichiamo annualmente le attività anche in contesti più ampi rispetto a quello dell'SNPA. Ad esempio, ricordo che da quattro anni un capitolo del rapporto ecomafie prodotto da Legambiente ospita proprio questa rassegna annuale delle attività SNPA in materia di applicazione degli ecoreati. Come vedete, raccogliamo il numero di prescrizioni emesse, ma anche la loro natura, ovvero in quale ambito queste prescrizioni sono state emanate, così come lo stato di attuazione delle prescrizioni in termini di ottemperanza e di ammissione al pagamento e il meccanismo di asseverazione [...] Secondo la caratteristica propria della legge sugli ecoreati e sulla materia ambientale, la prescrizione che viene impartita dagli organi che svolgono funzioni di polizia giudiziaria deve essere tecnicamente asseverata da un organismo tecnico che sia competente e adeguato in materia.

Oltre a fare la parte prescrittiva, nella quale costruiamo e impartiamo prescrizioni, per effetto di prescrizioni impartite da altre forze di polizia giudiziaria, talvolta siamo chiamati a fare l'asseverazione tecnica di queste prescrizioni. Dunque, sono due attività distinte che noi contabilizziamo in maniera separata e distinta.

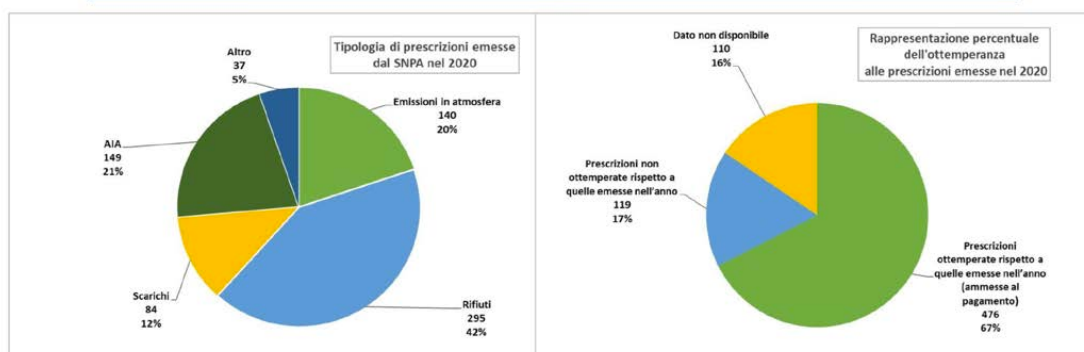
Infine, contabilizziamo anno per anno l'importo totale riscosso dalle sanzioni pecuniarie per le prescrizioni. È importante qui fare un passaggio a voi certamente noto: non riscuotiamo effettivamente questi importi, ma molte autorità giudiziarie e molte procure nazionali hanno chiesto alle agenzie regionali di riscuotere gli importi, determinando anche un procedimento di linearità nel processo complessivo di accertamento del fatto che sia stata correttamente eseguita la prescrizione. Facciamo questa riscossione ma [...] queste cifre sono accertate su capitoli di bilancio bloccati e che non sono utilizzabili fino a quando la norma non determinerà a chi queste cifre devono essere destinate”³⁷.

Ad attestare la rilevanza della materia valga il richiamo ai dati forniti da SNPA, sintetizzati nei grafici che seguono³⁸

³⁷ Si consideri che, come chiarito dal Direttore generale di ISPRA, Alessandro Bratti, le somme “congelate” ammontavano, nel primo quinquennio di applicazione della legge n. 698 del 2015 a circa quindici milioni di euro.

³⁸ Doc. 909/2.

	Prescrizioni emesse	Ottemperate e ammesse al pagamento	Non ottemperate	Dato non disponibile
2017	1692	1008	122	562
2018	1447	981	210	256
2019	1061	747	167	147
2020	705	476	119	110



La Procura generale presso la Corte di Cassazione sottolinea invece gli aspetti che producono incertezza nell'attività giurisdizionale³⁹:

“L'applicazione della parte sesta-bis del Testo Unico ambientale (artt. 318-bis / 318-octies), introdotta dalla legge 22 maggio 2015, n. 68 per estendere alle contravvenzioni in materia ambientale previste dal citato Testo Unico la procedura di estinzione già prevista dal D.lgs. n. 758/1994 in materia di sicurezza sul lavoro, ha dato luogo, fin dalla sua introduzione, a dubbi applicativi di carattere pratico e teorico, pur potendo giovare dell'apporto della giurisprudenza e della dottrina formatasi sul D.lgs. n. 758/1994, in considerazione della sostanziale identità delle due procedure.

Ciò si spiega con il fatto che, rispetto alla materia della sicurezza sul lavoro, ben più problematica è l'individuazione dell'ambito di applicabilità delle nuove previsioni, stante la scelta del legislatore di non specificare le contravvenzioni per le quali può ricorrersi alla speciale procedura.

Un limite di operatività del sistema sta indubbiamente nel fatto che il titolo VI-bis è applicabile alle sole contravvenzioni in materia ambientale presenti nel T.U.A. e non anche a quelle previste da altre norme ambientali. Evidente è la differenza rispetto al settore della sicurezza sul lavoro, in cui il legislatore ha fatto riferimento all'intera materia, anche a seguito della estensione da parte dell'art. 15 della legge 23 aprile 2004 n. 124, per il quale il procedimento estintivo di cui al D.lgs. 758/1994 si applica a tutte le violazioni previste dalle leggi in materia di lavoro e legislazione sociale rientranti nella vigilanza della direzione provinciale del lavoro.

È indubbio che la scelta di limitare la operatività del meccanismo estintivo alle sole contravvenzioni previste dal T.U.A., genera ingiustificate disparità di

³⁹ Doc. 879/2

trattamento rispetto alle contravvenzioni previste da altre norme ambientali (ad esempio, il sistema è applicabile al reato di violazione delle prescrizioni relative alla gestione di una discarica di cui all'art. 256, comma 4, T.U.A., mentre sono esclusi i reati relativi alla stessa gestione previsti dal D.lgs. n. 36/2003).

Sull'applicabilità della riforma si sono poi subito manifestati diversi dubbi di carattere teorico e pratico nell'attività degli uffici di Procura.

Una prima questione di carattere generale che si era posta era quella se nelle contravvenzioni ambientali fosse possibile ammettere il contravventore al pagamento dell'oblazione agevolata anche che nel caso in cui non fosse stata impartita alcuna prescrizione per la impossibilità (materiale o giuridica) della sua emanazione. La questione è stata risolta affermativamente dalla Cassazione (Sez. III n. 36405/2019). Residuano però tre questioni problematiche.

1. In primo luogo, si registra un contrasto circa l'individuazione delle fattispecie contravvenzionali previste dal T.U.A. per le quali è ammesso il ricorso alla procedura estintiva. Da un lato si ritiene sufficiente che tra le pene edittali sia prevista l'ammenda e, quindi, si ritiene applicabile la speciale procedura a tutte le contravvenzioni punite con ammenda, sola, alternativa o concorrente con quella dell'arresto, escludendo solo le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto; in senso contrario, invece, si ritiene inapplicabile la procedura estintiva anche alle contravvenzioni punite con pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda.

2. Dubbi poi si registrano sulla portata della clausola di esclusione dell'accesso alla procedura estintiva, quando il reato abbia "cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette", in relazione sia alla prima parte della clausola (assenza di danno o pericolo concreto e attuale di danno) sia alla individuazione delle risorse cui tali compromissioni si riferiscono.

3. Altro passaggio incerto circa la verifica di applicabilità della procedura è quello relativo alla sua compatibilità con la struttura delle fattispecie di reato che puniscono la mancanza di titolo abilitativo, dovendosi accertare se e con quali modalità, sia ad esse applicabile la regolarizzazione.

Con tali dubbi gli uffici di Procura si sono diffusamente confrontati, adottando soluzioni tra loro non del tutto omogenee.

Sarebbe quindi auspicabile un intervento correttivo che consenta di superare le difformità interpretativa e risolva in modo unitario ed organico la questione delle misure premiali conseguenti ad interventi di riparazione ambientale e di bonifica".

La prospettiva che viene qui indicata è quella di una rivalutazione complessiva degli "interventi di riparazione ambientale e di bonifica", che vanno quindi al di là del solo adempimento delle prescrizioni, investendo l'intero tema delle condotte riparatorie/restitutorie della condizione ambientale precedente la commissione degli illeciti.

Si tratta di tema che, nel caso in cui fosse affrontato dal Legislatore, richiederebbe un approfondimento adeguato sia dal punto di vista tecnico ambientale sia dal punto di vista tecnico giuridico, per i

riflessi che sarebbe destinato ad avere quanto agli effetti sulla concreta tutela dell'ambiente e sul sistema del diritto penale e processuale penale.

Peraltro i problemi pratici relativi al sistema delle prescrizioni sono quelli di più immediata evidenza.

In particolare il tema della destinazione delle risorse prodotte dal sistema delle prescrizioni rimane tuttora aperto; censurabile appare l'inerzia dei Governi, pur a fronte di precisi atti parlamentari che già la Relazione approvata nella XVII Legislatura menzionava:

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

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

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

Nulla è stato fatto in seguito.

La nota trasmessa dal Ministro della transizione ecologica dopo l'audizione in Commissione del 19 maggio 2021 è sul punto del tutto generica e non risulta essere stata seguita da alcuna iniziativa in materia

“La destinazione delle somme derivanti dal procedimento di verifica delle prescrizioni impartite dagli organi competenti per eliminare le contravvenzioni accertate è una materia importante per il Sistema Nazionale per la Protezione dell’ambiente (SNPA).

Nel silenzio della legge sul punto, L’ISPRA ha evidenziato l’opportunità di prevedere che le somme derivanti dall’applicazione dell’articolo 318-quater del Codice dell’ambiente - concernente la verifica dell’adempimento delle prescrizioni - siano introitate direttamente dalle Agenzie regionali per la protezione dell’ambiente che abbiano agito in qualità di organo accertatore. Le Agenzie regionali e provinciali dovrebbero destinare obbligatoriamente tali entrate al finanziamento di attività di vigilanza e controllo ambientale di propria competenza. Peraltro, giova segnalare che, su indicazione delle Procure competenti territorialmente, alcune Agenzie hanno già raccolto tali proventi, accertandoli in entrata su voci di bilancio, al momento vincolate in attesa di decisioni normative”

6. Il contributo all'inchiesta della Rete delle Procure generali nella materia ambientale

Il rapporto istituzionale con la Procura generale presso la Corte di Cassazione si è esplicitato, dopo l'audizione del Procuratore generale il 17 giugno 2020 con l'organizzazione di una modalità innovativa di incontro tra l'Istituzione parlamentare e quella giudiziaria, consistita nell'audizione contestuale – in presenza e in collegamento telematico – di una pluralità di magistrati del pubblico ministero sotto l'egida della Rete delle Procure generali nella materia ambientale.

Il responsabile della Rete, l'Avvocato generale Pasquale Fimiani, ha organizzato⁴⁰ le presenze e i temi come segue.

Nel corso della prima giornata (8 giugno 2022) sono stati affrontati i seguenti argomenti:

coordinamento investigativo, organizzazione delle polizie giudiziarie, omogeneità dei sistemi informativi in materia penale ambientale;

uniforme applicazione della legge, strutturazione e condivisione di prassi;

con l'intervento di

Domenico Airoma, Procuratore della Repubblica di Avellino;

Alessandra Dolci, Procuratore aggiunto DDA Milano;

Alberto Galanti, sostituto Procuratore DDA Roma;

Renato Nitti, Procuratore della Repubblica di Trani;

Eugenia Pontassuglia, Procuratore della Repubblica di Taranto.

Nel corso della seconda giornata (22 giugno 2022) sono stati affrontati i seguenti argomenti:

efficacia del sistema delle prescrizioni di cui al Titolo VI-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006 in relazione a concreti problemi applicativi (anche derivanti da vuoti di disciplina normativa); valutazione degli esiti processuali effettivi della legge in alcuni campi quali le attività di ripristino ambientale e le ipotesi di confisca;

con l'intervento di:

Rosalia Affinito, sostituto Procuratore Roma;

Anna Rita Mantini, Procuratore aggiunto Pescara;

⁴⁰ Doc 1104/1.

Vincenzo Paone, Procuratore aggiunto Asti;
Roberto Rossi, Procuratore della Repubblica di Bari;
e con la presenza in entrambe le giornate dell'Avvocato generale Pasquale Fimiani e del sostituto Procuratore generale Pietro Molino e nella seconda giornata del sostituto Procuratore generale Luigi Giordano, delegati alla collaborazione nelle attività di attuazione dell'art. 6 del decreto legislativo 20 febbraio 2006 n. 106 nella materia ambientale.

Lo spessore del contributo offerto dal coordinamento dei dodici interventi sulle materie oggetto del presente approfondimento suggerisce di darne ampio conto in questa sede, con lo scopo di fornire una visione che si può a pieno titolo ritenere rappresentativa dello stato di attuazione della legge n. 68 del 2015 nel suo complesso; ma anche - grazie al cennato coordinamento - dell'intero quadro dello sviluppo delle condotte illecite emergenti in materia ambientale nel periodo più recente: così da fare dell'esito di tali audizioni e della premessa collaborativa tra le Istituzioni parlamentare e giudiziaria, una base solida e qualificata per la conoscenza della materia.

Al fine di mantenere lo sviluppo delle argomentazioni le citazioni verranno composte con estratti integrali e in sequenza, e i magistrati autori delle dichiarazioni identificati in apertura di ciascuna con il rispettivo cognome; per favorire la lettura verranno **evidenziati** i singoli temi di interesse in ciascuna citazione.

Audizione dell'8 giugno 2022

PASQUALE FIMIANI

Noi abbiamo un sistema delle procure che è organizzato in modo autonomo, per il quale è previsto da una norma del codice di procedura penale, l'articolo 118-bis disposizioni di attuazione, un collegamento e un coordinamento infradistrettuale del procuratore generale presso le corti d'appello e in più abbiamo il coordinamento del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo per quanto riguarda il reato di attività organizzata di traffico illecito di rifiuti.

Essenzialmente il **tema del coordinamento** riguarda questi due versanti che solo apparentemente sono distinti, ma che in realtà, come vedremo, sono strettamente collegati, perché è attraverso le notizie che emergono anche nell'ambito delle indagini delle procure circondariali che possono evidenziarsi i cosiddetti "reati spia" di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti che sono, invece, di competenza delle DDA.

In questo contesto è importante un **collegamento tra le varie fonti informative**, quindi essenzialmente con le polizie giudiziarie [...] ma anche con le varie **banche dati** che sono previste dalla legge nella materia ambientale, dalle quali emergono una serie di informazioni e indicazioni - questo rappresenta anche

una prospettiva di lavoro dei prossimi mesi e dei prossimi anni – che dovrebbero essere integrate tra di loro al fine di fornire elementi di conoscenza per attività di analisi, anche con strumenti di intelligenza artificiale, e al fine di un’adeguata prevenzione e di un adeguato controllo. Questo tema collega **l’attività delle procure anche all’attività strettamente di prevenzione da parte delle autorità amministrative**

EUGENIA PONTASSUGLIA

Fino a qualche mese fa ho svolto il ruolo di sostituto procuratore alla Direzione nazionale antimafia e in particolare mi sono occupata del polo criminalità ambientale, che è stato istituito nel 2017 all’interno della DDA, quando si pone l’esigenza per la DNA di affrontare il problema del coordinamento con l’introduzione del reato di traffico organizzato di rifiuti nell’alveo delle competenze delle direzioni distrettuali antimafia, ovvero [nell’articolo] 51, comma 3-bis del codice di procedura penale, intervento normativo cristallizzato nella legge 236 del 2010.

I vantaggi che si realizzano nell’immediato sono notevoli, perché attribuire la competenza alle DDA del **traffico organizzato di rifiuti**, all’epoca il 260 del testo unico, indubbiamente comporta un salto di qualità nelle attività investigative su questa tipologia di reati, innanzitutto il regime del doppio binario, il regime delle misure cautelari diverso rispetto a quello dei procedimenti ordinari, la possibilità di effettuare attività di intercettazione e tutta una serie di regole diverse con riferimento alla proroga delle indagini, ai termini di prescrizione e così via.

Effettivamente dal punto di vista formale l’attribuzione della competenza alle direzioni distrettuali antimafia comporta un beneficio ai fini del contrasto in materia di criminalità ambientale. Dal punto di vista sostanziale, invece, purtroppo permangono tutta una serie di criticità, sia pure attraverso l’introduzione [dell’articolo] 260 all’epoca, [nell’articolo] 51, comma 3-bis. La competenza in materia di traffico organizzato alle DDA comporta anche l’attribuzione delle attività di coordinamento e impulso alla Direzione nazionale antimafia.

[...] All’interno della DNA [...] registriamo il primo vero **coordinamento a livello di procure distrettuali** in relazione a ipotesi di traffico organizzato di rifiuti nel 2019. Per anni in DNA non si è mai fatta attività di coordinamento non certo perché le DDA non svolgevano indagini per tale materia, ma per una serie di situazioni che di fatto hanno reso complesso il coordinamento di questo tipo di indagini. Questo non solo perché non in tutte le direzioni distrettuali antimafia fino a qualche tempo fa c’è stata l’attenzione alla creazione di *pool* specializzati o all’attribuzione della materia ambientale a componenti delle DDA, ma anche per via dell’equivoco che per lungo tempo è andato avanti di considerare il reato di traffico organizzato di rifiuti di rilevanza distrettuale in tutte quelle ipotesi in cui si potevano registrare infiltrazioni della **criminalità organizzata** di tipo mafioso. [...]

Uno dei primi profili di criticità che si è riscontrato è stato quello concernente la competenza frazionata tra procure ordinarie e direzioni distrettuali antimafia, perché laddove il traffico organizzato è stato attratto alla competenza delle DDA, sono rimaste, invece, di competenza delle procure ordinarie tutte le

fattispecie di reati ambientali, quindi tutte le ipotesi contravvenzionali previste dal testo unico e dal 2015 in poi tutte le nuove ipotesi di illeciti ambientali. Ovviamente questo ha comportato come successiva conseguenza anche la difficoltà di realizzare efficaci forme di coordinamento sia a livello distrettuale che a livello nazionale, perché non esistono delle norme che consentano di realizzare, di **tipizzare il coordinamento**.

[L'articolo] 118-bis delle disposizioni di attuazione [del codice di procedura penale] prevede delle ipotesi di **coordinamento a livello distrettuale e interdistrettuale**, riservando la competenza per i reati ordinari, quindi per tutti gli illeciti ambientali a eccezione dell'unica fattispecie di competenza della DDA, al procuratore generale presso la corte d'appello.

La norma precisa che in tutte le ipotesi in cui si procede per taluno dei delitti indicati nel 407, comma 2 [codice di procedura penale] nonché per i delitti introdotti dalla legge del 2015, il procuratore che procede informa il procuratore generale presso la corte d'appello, che a sua volta, qualora ravvisi l'esistenza di collegamenti tra indagini, ne dà segnalazione ai procuratori generali e ai procuratori della Repubblica del distretto interessati al coordinamento.

Tuttavia, questa prima parte della norma si riferisce esclusivamente alle ipotesi di reati ambientali introdotti dalla legge del 2015, perché restano esclusi dalla possibilità di rientrare nell'ipotesi di coordinamento delineata dal 118-bis, disposizioni di attuazione, tutte le fattispecie contravvenzionali, perché l'articolo 407, comma 2, lettera a, che è la norma che principalmente si occupa dell'ipotesi per cui è prevista la comunicazione al procuratore generale, non contempla queste fattispecie di reato [...] La conseguenza è che sfuggono al coordinamento tutte quelle violazioni di natura contravvenzionale che costituiscono indice magari sintomatico, **reati spia** di ben più rilevanti traffici.

La mancanza di una forma efficace di coordinamento impedisce al procuratore generale in prima battuta di venire a conoscenza di tutte queste situazioni. Le **forme di collegamento spontanee tra procuratori** possono anche sfuggire, perché se non ci sono elementi che consentano di individuare l'esistenza di un procedimento parallelo presso l'ufficio di procura limitrofo, del distretto o addirittura presso l'ufficio di procura di un altro distretto, non ci sarà mai la possibilità di pervenire a un collegamento tra queste indagini.

Inoltre, non deve sfuggire un'altra questione, ovvero che trattandosi di indagini afferenti a ipotesi contravvenzionali, tutta un'altra serie di criticità sono legate proprio alla **natura contravvenzionale** di questi reati: difficoltà di esperire indagini serie nel brevissimo termine previsto dal codice per i reati contravvenzionali, impossibilità di attivare efficaci strumenti investigativi e termine di prescrizione bassissimo. Questa è una criticità notevolissima che influisce proprio sul contrasto giudiziario a fenomeni che potrebbero essere spia, come abbiamo visto in tante situazioni – basti pensare ai fenomeni degli incendi o ai traffici originati dalla reiterazione di tutta una serie di condotte e di gestione non autorizzata di rifiuti – che andrebbero monitorate in maniera diversa, ma soprattutto con strumenti investigativi più idonei. Questo è il primo problema che si pone, ovvero la difficoltà del coordinamento a livello distrettuale e infradistrettuale.

Un'altra tematica è quella del coordinamento effettivo in materia ambientale che esplica la **Procura nazionale antimafia**. [...] Sono stata fino a marzo [2022]

in DNA e i casi si possono contare su mezza mano, poiché dal 2019 al 2022 abbiamo avuto due o tre casi di coordinamento di indagini in materia di traffico organizzato. L'attività della DNA sostanzialmente si atteggiava come attività di impulso sulla base delle segnalazioni che ci provenivano o da autorità straniere o addirittura dai consorzi. Molte attività delle DDA sono nate proprio da atti di impulso che ha fatto il procuratore nazionale sulla base di informazioni, per esempio, provenienti dal consorzio Polieco.

Al di là di questo, si è anche tentato un approccio diverso. Si è tentato di richiedere alle procure circondariali la trasmissione di tutti gli elenchi dei procedimenti concernenti le violazioni contravvenzionali più rilevanti, quelle che sono indice sintomatico di eventuali attività di traffico organizzato. Inoltre, in virtù dell'introduzione della legge 68 del 2015, è stata prevista normativamente la **segnalazione della pendenza di tutti i procedimenti concernenti le nuove fattispecie di illecito ambientale**.

Tuttavia, in concreto, a fronte della ricezione di tutte queste informazioni, il procuratore nazionale non è stato messo nelle condizioni di svolgere un'efficace attività di coordinamento, perché il coordinamento della DNA del procuratore nazionale è operativo solo ed esclusivamente nell'ambito dei reati di competenza delle direzioni distrettuali antimafia. Nonostante sia stato previsto la l'obbligo di trasmissione di queste informazioni, non è stato previsto il coordinamento in materia di illeciti ambientali.

In sostanza, una volta che queste informazioni pervengono alla DNA non sono suscettibili di ulteriori approfondimenti, se non quando si verifica la correlazione tra indagini in materia ambientale di competenza ordinaria e indagini di criminalità ambientale e di traffico organizzato attribuite alla competenza delle DDA, perché quella è l'unica ipotesi. In alcuni casi abbiamo anche effettuato delle riunioni di coordinamento estendendo la partecipazione alle procure ordinarie per favorire uno scambio di informazioni, ma un vero e proprio potere di coordinamento del procuratore nazionale antimafia in questa materia non è stato normativamente previsto.

A mio avviso i due problemi essenziali sono quelli della **natura contravvenzionale dei reati spia** e della **mancata esistenza di forme di coordinamento normate**.

Che cosa succede nella prassi? Nella prassi, grazie all'iniziativa dei singoli uffici giudiziari si è cercato di realizzare delle **forme spontanee di collaborazione** attraverso la predisposizione di protocolli a livello distrettuale, ma non in tutti gli uffici questo strumento è stato realizzato. Le esperienze sono molto più numerose rispetto a quelle del passato. Infatti, in origine erano veramente pochi gli uffici che avevano realizzato questi protocolli, mentre adesso si sta sempre di più facendo ricorso a questo strumento.

[...]

Ultimissimo problema è quello della **cooperazione internazionale**. È un'altra criticità, perché il traffico organizzato ha assunto sempre maggiore connotazione transnazionale, ma gli strumenti per potere realizzare un'efficace contrasto sono pochissimi, poiché non c'è una omogeneità degli ordinamenti e molto spesso è difficile riuscire a costituire squadre investigative comuni, perché manca nell'altro Paese lo stesso titolo di reato. È indispensabile attivare e ricorrere, per esempio, ad Eurojust e mettersi subito in contatto con i magistrati

di quei Paesi per individuare possibili forme di collegamento investigativo perché possano essere di utilità al perseguimento di questi reati transnazionali.

ALESSANDRA DOLCI

Il primo tema è la difficoltà di coordinamento, che effettivamente è un tema centrale. A questo proposito io sottolineo che la procura distrettuale di Milano ha aderito nel 2019 a un protocollo di intesa, un **protocollo di coordinamento delle indagini in materia ambientale** promosso dal procuratore generale di Milano, a cui hanno aderito tutte le procure circondariali. È un protocollo estremamente efficace negli intendimenti di tutti coloro che lo hanno sottoscritto, che prevede una sinergia, quindi una trasmissione di informative e di segnalazioni in tema di reati ambientali da parte dei procuratori circondariali al distrettuale e viceversa e che prevede in particolare un protocollo di primo intervento nel caso di incendio di siti autorizzati alla gestione dei rifiuti, piuttosto che di siti abbandonati colpiti dal fenomeno degli incendi.

In effetti vi è da sottolineare che il nostro distretto è stato caratterizzato nell'arco temporale tra il 2015-2016 e il 2018-2019 da una emergenza dell'incendio che colpiva siti autorizzati alla gestione dei rifiuti, titolari di una autorizzazione in via semplificata, piuttosto che siti dismessi, riempiti di rifiuti, a cui poi veniva dato fuoco con fenomeni veramente impattanti anche sulla popolazione circostante. Il tema degli incendi era un tema centrale che ha portato alla stipulazione di questo protocollo⁴¹.

Il protocollo prevede anche la creazione di una sorta di banca dati comune, condivisa tra la procura distrettuale e le circondariali, e infine ciascuno dei sottoscrittori si impegna a sensibilizzare le prefetture del circondario, con riferimento in particolare al censimento dei siti dismessi, che sono capannoni abbandonati, e con riferimento alla presenza di discariche e di siti di raccolta e stoccaggio rifiuti.

Nei suoi intendimenti il protocollo era perfetto, però vi devo dire che, per quella che è la mia esperienza personale, ne è stata data attuazione nel primo periodo di applicazione, ma ad oggi gli scambi con le procure circondariali di informative e segnalazioni in materia di reati ambientali in realtà sono diventati minimali.

I procedimenti in tema di traffico illecito di rifiuti della Direzione distrettuale antimafia di Milano nascono essenzialmente da indagini in materia di criminalità organizzata e solo nella prima fase hanno trovato origine da segnalazione dei procuratori del circondario.

⁴¹ Nell'interlocuzione con gli auditi il Presidente della Commissione ha ricordato come la Commissione si sia interessata da subito a questo fenomeno, sin dal 2016, ponendolo all'attenzione del Parlamento e delle Istituzioni.

La Commissione ha approvato una Relazione sul fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti nella XVII Legislatura, il 17 gennaio 2018

https://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/035/INTERO.pdf

e nella presente Legislatura, il 4 agosto 2021 una Relazione sull'evoluzione del fenomeno degli incendi negli impianti di gestione di rifiuti

http://documenti.camera.it/_dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/014/INTERO.pdf

[...] Il **coordinamento** sostanzialmente è rimesso a forme spontanee o alla buona volontà dei singoli e questo francamente diventa di ostacolo a una efficace attività di contrasto dei reati ambientali. Il tema di un intervento sul 118-bis, disposizioni di attuazione, che peraltro fa riferimento al 407, comma 2, lettera a [codice di procedura penale], norma che non ricomprende il 452-quaterdecies [codice penale], è un tema quanto mai attuale. A parer mio, il collegamento dovrebbe essere normato e non rimesso a iniziative spontanee dei singoli uffici giudiziari.

Un altro tema posto in evidenza [...] è quello del **carattere transnazionale dei fenomeni di criminalità ambientale**. Noi ne abbiamo avuto contezza in recentissime indagini che hanno visto il coordinamento a opera di Eurojust con la partecipazione della Procura nazionale e il coinvolgimento di numerose autorità straniere, in particolare autorità di Paesi dell'Est europeo.

Sostanzialmente noi abbiamo documentato tre fasi nelle nostre attività investigative sul traffico illecito dei rifiuti: una prima fase in cui i rifiuti, tendenzialmente provenienti dalla Campania, venivano stoccati in siti regolarmente autorizzati in territorio lombardo, piuttosto che addirittura del tutto illecitamente accumulati in capannoni dismessi, siti che poi venivano dati alle fiamme; una seconda fase in cui cartolarmente i rifiuti dal Sud salivano verso la Lombardia, verso siti autorizzati, ma nella sostanza questi rifiuti facevano un procedimento diverso, cioè dalla Campania finivano direttamente in discariche abusive site in Calabria e in questo caso abbiamo avuto un proficuo collegamento, per esempio, con la procura circondariale di Lamezia Terme e successivamente con la Direzione distrettuale antimafia di Catanzaro, quindi con un intervento comune sinergico; una terza fase in cui, invece, i traffici hanno assunto carattere di transnazionalità, soprattutto con riferimento a tratte che portano i rifiuti dalla Campania verso i Paesi dell'Est Europa, verso la Repubblica Ceca, verso la Croazia e verso la Bulgaria. Devo dire che vi è stata una notevole collaborazione delle autorità straniere coinvolte nel coordinamento investigativo ed è stata creata una squadra investigativa comune con la Bulgaria.

Il tema è quanto mai attuale e delicato, perché effettivamente non vi è una **uniformità normativa nei Paesi della comunità europea in materia di reati ambientali**. Posso pensare, per esempio, al caso della Repubblica federale tedesca, con cui pure ci siamo coordinati in tema di traffico illecito di rifiuti. In questo caso si trattava di materiali ferrosi, però per loro il traffico illecito di rifiuti non è tra i reati presupposti del riciclaggio. Nell'indagine in questione nella Repubblica federale tedesca, a Monaco, venivano riciclati significative somme di denaro, nell'ordine di milioni di euro, e i colleghi tedeschi procedevano per riciclaggio. Il traffico illecito per loro non può essere reato presupposto del riciclaggio. Quindi non vi è un'armonia legislativa che consenta un efficace contrasto.

[...] l'Unione europea ha messo i **reati ambientali tra le priorità delle emergenze criminali che colpiscono i Paesi dell'Unione** e ha creato i progetti denominati "EMPACT (*European multidisciplinary platform against criminal threats*)".

Per esempio, vi è un progetto EMPACT che riguarda indagini che presentano collegamenti tra i Paesi dell'Unione in materia di criminalità mafiosa e vi è un

analogo progetto EMPACT *environmental crime* che riguarda i reati ambientali. Nel primo caso, ovvero il progetto EMPACT in materia di criminalità mafiosa, il *leader* dell'iniziativa, che comporta un coordinamento investigativo efficace con riferimento a una serie di procedimenti individuati dalle diverse autorità coinvolte, è la nostra Procura nazionale antimafia. Nel caso, invece, dei reati ambientali il coinvolgimento ha riguardato solo e soltanto le polizie giudiziarie, quindi per parte italiana il NOE (Nucleo operativo ecologico), Europol e Interpol. Io credo che sia indispensabile una maggiore sensibilizzazione sul profilo della cooperazione internazionale da parte delle autorità giudiziarie straniere.

Occorre una maggiore sensibilizzazione e collaborazione che non può prescindere, per esempio, dal prevedere una messa a fattore comune di [...] **banche dati** da realizzare che riguardano i crimini ambientali. Per la parte che ci riguarda, per esempio, penso alla creazione di una partizione della banca dati che raccoglie tutte le informazioni delle distrettuali presenti sul territorio nazionale, una partizione dedicata al traffico illecito dei rifiuti, che dovrebbe prevedere una implementazione anche in tema di reati ambientali dei procuratori circondariali, ma penso anche a iniziative analoghe a livello europeo, perché nelle indagini che noi abbiamo condotto, che hanno coinvolto i Paesi dell'Est Europa che ho citato poc'anzi, per esempio, i siti di destinazione che risultavano cartolarmente e che accompagnavano i carichi di rifiuti erano siti di destinazione o assolutamente falsi oppure erano siti di destinazione relativi a società che erano già coinvolte in attività investigative da parte di quelle autorità.

Una messa a fattor comune di una serie di elementi investigativi sarebbe veramente fondamentale. A parer mio, il presente e la proiezione futura dei traffici illeciti di rifiuti riguarda preminentemente il profilo di carattere internazionale.

Inoltre, segnalo che è indispensabile una **collaborazione con le autorità amministrative**. In effetti è stata data attuazione all'ultimo punto previsto dal protocollo che ho citato [...] che riguarda la sinergia con le prefetture, perché il fenomeno degli incendi dolosi che hanno caratterizzato il nostro territorio nell'arco temporale 2016-2017 e 2019 è in drastico decremento, grazie anche all'intervento sinergico non solo distrettuale [...] ma anche per l'intervento coordinato delle prefetture presenti nel distretto, delle agenzie di contrasto sui reati ambientali e degli enti territoriali coinvolti.

È stato importantissimo partecipare a più comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica presso le diverse prefetture che hanno consentito innanzitutto di realizzare il censimento di tutti i siti dismessi che potevano essere obiettivo di future azioni delittuose e di creare una banca dati a cura della regione che contiene la geolocalizzazione di tutti i siti che sono in possesso di autorizzazioni alla gestione e al trattamento rifiuti. Questa banca dati regionale, per esempio, contiene anche aspetti secondo me ancora più significativi dal punto di vista investigativo, perché contiene riferimenti ai controlli che sono stati operati nei siti autorizzati e contiene anche la documentazione afferente a tutti i profili di carattere amministrativo, quindi le **autorizzazioni** e le **fideiussioni**.

Sul tema delle fideiussioni, per esempio, è importante fare una riflessione perché nelle nostre investigazioni noi abbiamo riscontrato che le fideiussioni

spesso sono assolutamente inadeguate dal punto di vista economico e che certamente non coprono il danno ambientale, ma l'aspetto ancora più allarmante è che in alcuni casi le fideiussioni si sono rivelate false.

Il fatto di aver creato una banca dati in un arco temporale limitato che ci consente di dare una immediata risposta investigativa a quelle che possono essere le emergenze – all'epoca gli incendi dolosi e oggi ancora la gestione illecita di siti regolarmente autorizzati – per noi è stata veramente importante.

Un ulteriore aspetto che è emerso all'esito di quegli incontri coordinati dalle prefetture è la circostanza, per esempio, che è stata individuata un modello di **scheda relativa ai controlli** effettuati sui singoli siti verificati da parte degli enti preposti, quindi una scheda di verifica con degli elementi comuni inserita in questa banca dati. Nel caso di criticità e nel caso in cui vi siano motivi per procedere all'attività investigativa, questa scheda ci fornisce immediatamente dei dati significativi dal punto di vista delle indagini con riferimento al rispetto o meno delle prescrizioni autorizzative e con riferimento al riscontro di violazioni di carattere contravvenzionale che per noi sono importantissimi come reati spia del traffico illecito di rifiuti.

La nostra esperienza è quella di valorizzare la collaborazione tra autorità giudiziarie all'interno del distretto ed extradistrettuali, ma anche di creare delle sinergie con le autorità amministrative, perché [...] **l'attività di prevenzione** in questo tema specifico dei reati ambientali [è] fondamentale.

[...] ritengo che sia altrettanto importante creare un *link* con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, perché i controlli operati su carichi di rifiuti che sono in transito dai confini nazionali diventano assolutamente fondamentali per intervenire tempestivamente e svelare questi traffici illeciti.

ALBERTO GALANTI

Il tema delle **banche dati** è di estrema importanza nella materia [...] degli illeciti connessi al ciclo dei rifiuti [...] perché come è stato già sottolineato, una delle principali criticità che incontriamo è quello di questa sorta di *split*, di divisione che c'è tra il delitto di attività organizzate del traffico illecito di rifiuti, che è di competenza distrettuale e gli altri delitti e le contravvenzioni, che invece non lo sono.

Questo si riflette chiaramente anche sulla raccolta e poi circolazione delle informazioni, perché mentre i dati relativi ai procedimenti per il delitto di traffico illecito di rifiuti [...] confluiscono nella banca dati Sidda/Sidna, altrettanto non possiamo dire per quello che riguarda gli atti relativi, ad esempio, all'inquinamento, al disastro ambientale o anche a gravi episodi criminosi che però trovano la pena esclusivamente in contravvenzionale.

Va anche detto che un limite endemico – non è colpa né della DNA né del Sidda/Sidna – è che quando si vanno a impostare le ricerche in materia ambientale c'è tanto cosiddetto "rumore", nel senso che escono fuori spesso risultati che sono inconferenti rispetto all'oggetto della ricerca, perché chiaramente la banca dati è enorme, contiene tantissime informazioni e quindi anche solo la selezione di quelle rilevanti spesso è estremamente complicato, anche per gli utenti esperti [...]

Poi c'è un problema di carenza di informazioni che riguardano sia l'assetto del territorio, che i soggetti che operano nello specifico settore della gestione

ambientale. [...] Ci sono una serie di banche dati che sono in corso di realizzazione e due forse sono in assoluto le più importanti. La prima è una missione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, che è la L4C2, che intende sviluppare un sistema avanzato di **monitoraggio integrato del territorio** che fotografi proprio tutto il territorio in tempo reale, anche ai fini della prevenzione e repressione dei reati ambientali. La seconda sarà l'avvio a regime del cosiddetto "**Rentri**", che andrà a sostituire il Sistri, che è di estrema importanza perché, da quello che ho letto, dovrebbe essere articolato in due sezioni: la prima dovrebbe contenere tutti i dati relativi alle autorizzazioni e alle iscrizioni dei soggetti che operano nel settore della gestione dei rifiuti, mentre il secondo dovrebbe contenere e aggiornare in tempo reale l'elenco sia dei registri di carico e scarico delle imprese che operano in questo settore e anche i formulari di identificazione dei rifiuti in formato elettronico.

Aggiungo che dal punto di vista della repressione e della prevenzione un altro elemento importante sarebbe, per esempio, la previsione dell'obbligo per tutti i mezzi che effettuano **trasporto di rifiuti** di munirsi di un GPS (*global positioning system*), perché questo consentirebbe di evitare la prassi ormai diffusa da tanti anni di falsificare gli atti e mandare i camion attraverso altre strade, spesso verso siti di smaltimento abusivo, perché è ovvio che installiamo il GPS nel momento in cui iniziamo le investigazioni, quindi quando siamo già in una fase molto più avanzata dell'attività criminosa, ma nel momento in cui tutti i mezzi fossero dotati di GPS e questo fosse monitorato in sede centrale, chiaramente questo scoraggerebbe molto questo tipo di attività.

Una cosa certa che sarebbe di estrema importanza sia dal punto di vista della prevenzione che dal punto di vista della repressione [...] è la previsione di una implementazione del sistema di banche dati da un lato che consenta proprio specificamente nel settore ambientale di poter interfacciare una serie di banche dati, quella sul territorio, quella dell'Agenzia delle dogane, magari se ci fosse questa cosa del GPS, i **sorvoli sul territorio** fatti tramite droni o addirittura tramite elicotteri o aerei dotati di *termoscanner* che sono in grado di individuare la variazione della temperatura del terreno e verificare se vi sono stati interrati rifiuti e così via. Lo *step* successivo sarebbe, come previsto da questi studi sull'intelligenza artificiale, munire questa banca dati di una sorta di **intelligenza artificiale** che sia in grado poi di effettuare ricerche mirate e di estrapolare da tutte le banche dati una serie di informazioni tra loro correlate, che poi l'operatore metterebbe a sistema. Dal punto di vista delle banche dati questo sarebbe un vantaggio incredibile.

Poi resta il problema di fondo, che è quello della necessità di uniformare anche le competenze relative a tutti i reati, almeno ai delitti in materia di ambiente. [...] effettivamente c'è un po' un deficit di conoscenza e anche di coordinamento dovuto al fatto che la DNA opera solamente in coordinamento per il 452-quaterdecies e non per gli altri reati.

[...]

L'implementazione della normativa in materia ambientale, soprattutto ovviamente per effetto della legge 68 del 2015, ha creato un sistema in cui noi abbiamo un delitto molto importante che addirittura è entrato in competenza distrettuale, poi abbiamo l'avvelenamento delle acque che quasi sempre riguarda le falde acquifere per effetto delle condotte di inquinamento e che, se

commesso in forma dolosa, addirittura è di competenza della corte d'assise, e altri reati come l'inquinamento e il disastro ambientale che passano attraverso il GIP (giudice per le indagini preliminari), che quindi vedono coinvolti, oltre al pubblico ministero, il GUP (giudice dell'udienza preliminare), il GIP e poi il dibattimento.

A fronte di questa situazione a livello di **competenze** e tutto l'arsenale investigativo che abbiamo nelle procure e poi a cascata nei dibattimenti, come la possibilità di fare le intercettazioni con l'articolo 13, le misure di prevenzione patrimoniali eccetera, purtroppo rileviamo che, salvo i casi in cui qualche dirigente illuminato non decida altrimenti, non è previsto normativamente l'obbligo di istituire **sezioni specializzate** che si occupino di criminalità ambientale e il deficit culturale, soprattutto dei giudici – non per colpa loro, ma perché è una materia estremamente complicata, che richiede una applicazione quotidiana e continua – è un problema con cui noi spesso ci confrontiamo, perché è vero che il giudice è soggetto soltanto alla legge, ma è ovvio che una formazione di base comune sicuramente aiuterebbe una uniforme applicazione della legge.

In questo senso, per esempio, la proposta di modifica della direttiva dell'Unione europea in materia di illeciti ambientali non solo sottolinea questo problema di mancanza di **formazione specifica materia ambientale**, ma l'articolo 17 della proposta prevede proprio che ci sia una formazione specializzata sia dei pubblici ministeri che dei giudici, ma anche degli investigatori per quanto riguarda i reati ambientali. Secondo me questo sarebbe un passaggio ulteriore. Come ci sono le sezioni specializzate in materia di codice rosso, piuttosto che reati di pubblica amministrazione, o di economia, avere nei tribunali delle sezioni specializzate che si occupano di reati ambientali a mio parere farebbe fare veramente un grande passo avanti al nostro Paese

RENATO NITTI

Se vogliamo parlare di rifiuti, dobbiamo parlare di filiere. Molte delle tematiche di cui abbiamo parlato attengono alla **filiera dei rifiuti urbani** e in particolare al problema che è diventato centrale, cioè di una enorme quantità di differenziata che siamo in grado di realizzare e di una scarsa qualità della differenziata.

Tutto il tema degli **incendi** dei capannoni ruotava, ruota e ha ruotato per lungo tempo prevalentemente sulla filiera dei rifiuti plastici, sul cui accumulo in realtà abbiamo per oltre un ventennio in qualche modo speculato sull'esportazione verso l'estremo Oriente. Il 2018 segna una linea di spartiacque, poiché da quel momento in poi la Cina blocca le frontiere e da quel momento in poi vanno in crisi tutti i nostri sistemi che non avevano il ciclo chiuso, come l'Italia, ma anche gran parte dell'Europa e degli Stati Uniti d'America. Questo determina il problema dei capannoni e per questo ne parlo subito. Le seppur poche riunioni dinanzi al Procuratore nazionale antimafia [...] ci hanno consentito di intuire e di capire meglio quello che stava accadendo, ovvero un mercato completamente impazzito, in cui non esiste più un nord, un sud, un est o un ovest all'interno della nazione, con una regione spazzatura o una regione discarica finale, ma con tutte le regioni in qualche modo coinvolte, sia come luogo di provenienza che come luogo di destinazione. In particolare modo poiché le destinazioni

preferite in quel periodo erano i capannoni, questo spiega anche molto della destinazione preferita della Lombardia che tante opportunità in più offriva.

[...] Dico questo perché è venuta fuori una figura trasversale in tutte le indagini, che è quella del *problem solver*, dell'**intermediario**, persona che sia che operi in Puglia, sia che operi in Toscana, sia che operi in Veneto, ha contatti con tutto il resto d'Italia, cerca luoghi di destinazione in tutto il resto d'Italia e si muove in tutto il resto d'Italia. Questo significa che contemporaneamente ha aperti una quantità di canali su più regioni. Stare dietro a soggetti così diventa estremamente complicato, se si arranca con le **questioni di competenza**, perché si tratta di stabilire a quel punto chi deve procedere per costui. Il rischio di perdere la competenza [per territorio] è enorme, ma il rischio, che secondo me è anche peggiore, di non fare le indagini perché ci si reputa incompetenti è dietro l'angolo.

Di fronte a questa situazione tutto il sistema investigativo nazionale in qualche modo è stato messo alla prova. Ho fatto questa premessa per indicare quelli che a mio avviso sono i punti di forza del nostro sistema e quelli che sono i punti di debolezza.

Sono presenti sia Pasquale Fimiani che Pietro Molino, i quali entrambi sono stati protagonisti come esperti nazionali della esperienza dell'ottavo giro Genbal voluta dal Consiglio europeo. Entrambi hanno potuto valutare anche altri Stati dell'Europa e se sono giunti alle medesime conclusioni a cui sono arrivato anche io per gli altri Stati che a me è capitato di valutare, l'Italia ha una **capacità di lettura dei fenomeni** che è straordinariamente superiore⁴². Concorrono nel dare questa capacità di lettura sia il fatto che abbiamo un'autorità giurisdizionale indipendente, sia il fatto che abbiamo una Commissione parlamentare che si dedica specificamente a questo tema e sia il fatto che forse siamo l'unico Stato al mondo in cui c'è un rapporto Ecomafia qual è quello di Legambiente. Tutti questi fenomeni poi portano a dare una chiara chiave di lettura, ma anche essere additati, a mio avviso ingiustamente, come se fossimo gli unici che commettono ecoreati.

In questa chiave di lettura sull'importanza del leggere complessivamente quello che avviene mi tocca dire che abbiamo sviluppato una **capacità investigativa** straordinaria, con una forte verticalizzazione che premierebbe anche il ruolo della DNA, ma in questo momento abbiamo grandi ragioni di *stress* come quelle che si diceva prima [...] ovvero che, per quello che ho potuto verificare, le DDA hanno strumenti investigativi che non ha nessun altro pubblico ministero forse al mondo in materia ambientale, ma nelle DDA non si arriva necessariamente per essere bravi magistrati in materia ambientale, anzi quasi mai chi arriva alla DDA è competente in materia ambientale [...] è assai facile che nelle DDA i traffici di rifiuti non vengano considerati un reato di primo ordine [...]

Accanto a questo fattore di debolezza vi è anche il fatto stesso che le procure ordinarie oggi di fatto non mandano più avanti indagini che consentono di arrivare al traffico di rifiuti. Dovrei dire che questo è il limite del **sistema**

⁴² A commento di questa valutazione l'Avvocato generale Pasquale Fimiani ha affermato "Concordo sul fatto che noi abbiamo un sistema molto puntuale di accertamento e di prevenzione degli illeciti. Probabilmente all'estero hanno un sistema amministrativo più efficiente e una burocrazia che funziona, che è rapida nel decidere e questo certamente può essere un elemento positivo anche di prevenzione indiretta degli illeciti".

giudiziario sotto il profilo dell'attuale distribuzione delle **competenze**, ma, prima ancora del sistema giudiziario, vi è la rete dei servizi di **polizia giudiziaria**.

Ho un censimento delle notizie di reato in materia di violazione del testo unico ambientale nel mio circondario e il numero di notizie di reato che arriva dai servizi di polizia giudiziaria è vergognosamente basso. Proviamo anche a fare corsi di formazione, a dare indicazioni [...] ma il tema cruciale adesso è il netto indebolimento rispetto ad alcuni anni fa della rete dei servizi di polizia giudiziaria.

L'accorpamento fatto con [il decreto legislativo n. 177 del 2016] del **Corpo forestale dello Stato** non ha ancora dato quel risultato di rafforzamento della strategia investigativa che qualcuno sperava che vi fosse, anzi se si vanno a censire, sarebbe utile chiedere quante sono le notizie di reato che spontaneamente le stazioni dei carabinieri forestali oggi mandano in qualsiasi tema del reato ambientale e del delitto penale dell'ambiente, ma temo che i numeri potrebbero provocare anche qualche imbarazzo, nella misura in cui quello che prima era un presidio, una sentinella costante quantomeno sui reati paesaggistici, oggi non svolge con la medesima costanza quel tipo di lavoro.

I NIPAF (Nuclei investigativi di polizia ambientale e forestale), che sono i nuclei investigativi presso i carabinieri forestali provinciali, di fatto hanno un numero di risorse così basse che pensare di rifare oggi quelle indagini sui traffici di rifiuti che avevamo cominciato a fare prima dell'accorpamento è pressoché impensabile.

Il Comando tutela ambiente deve necessariamente essere potenziato e a mio avviso siamo in una situazione di limbo, in cui non si è ancora valorizzato completamente questo accorpamento, quindi non si è ancora rilanciata la strategia di contrasto di questi reati. Lo dico con profondo dispiacere nella misura in cui io per molteplici anni ho fatto indagini, come tutti i colleghi che vedo collegati, avvalendomi del Nucleo operativo ecologico e delle stazioni del comando del Corpo forestale dei carabinieri. Oggi questo non è più come una volta, non può avvenire più come una volta e questo inevitabilmente va considerato.

Si aggiunge che devono essere superate alcune distonie che a volte si verificano in **area portuale** tra Guardia di finanza e Agenzia delle dogane. Questo è un tema fondamentale. Nel territorio di Bari –prima ero in forza alla Direzione distrettuale antimafia di Bari – abbiamo avuto esperienze assolutamente meritorie di collaborazione, ma anche esperienze meno significative da questo punto di vista. In questo bisogna necessariamente superare il dualismo e arrivare a una forte collaborazione. Quello che è in grado di fare la **Guardia di Finanza** su questi reati è straordinario, perché sono in grado di sviluppare tutti i livelli del protocollo investigativo completo in materia ambientale – 231, sequestri per equivalente, sequestro per sproporzione e via scorrendo – e quello che è in grado di dare l'**Agenzia delle Dogane** lo ha dimostrato con l'ufficio *intelligence*, che consentiva a ciascuno di noi di indicare degli *alert*, per cui qualunque porto avesse impegnato una società di spedizione ci era data la possibilità di intervenire immediatamente. Occorre, quindi, un rafforzamento, dando a ciascuno il merito che ha.

Poi credo che vi sia un ulteriore impedimento e forse su questo tema la Commissione può dire qualcosa. È a tutti noto che il regolamento 1013 in materia di **spedizioni transfrontaliere** aveva intuito bene all'articolo 50, se mal non ricordo, sulla necessità che le ispezioni portuali non fossero le ispezioni fatte al porto. Sappiamo bene che hanno uno scarso significato e possono essere fatte in pochissimi casi e quasi mai approdando a esiti particolarmente favorevoli, se non con un po' di fortuna. Lo stesso regolamento diceva che le ispezioni sono anche controllo dell'intero ciclo a monte e a valle. Nel varare il **Piano nazionale delle ispezioni** con il decreto ministeriale 12 dicembre 2016, il Ministero dell'ambiente ha messo in campo una strategia che prevede un numero totale di controlli e di ispezioni di 100. Se andiamo a dividere queste 100 ispezioni tra le nostre regioni, tra le nostre province e tra servizi di polizia giudiziaria di ciascuna provincia, penso che significhi che meno di una unità a testa deve essere fatta di ispezioni. Se poi si considera che quel piano delle ispezioni indica come priorità nelle ispezioni esattamente l'ispezione delle spedizioni che seguono il maggiore rigore formale, quindi quelle che vanno a notifica, consenso e autorizzazione, va da sé che andiamo a controllare quelli che sono più rigorosi, e non controlliamo quelli che sono meno rigorosi. È evidente che è un decreto votato a non ottenere alcun risultato specifico.

Con tutto questo, e nonostante evidenzi questa sequenza di debolezze, continuo a ritenere [...] che abbiamo una **strategia di contrasto** che non ha eguali in Europa, capacità di lettura dei fenomeni, ma anche capacità di contrastarli. Questo è un dato positivo, ma l'accentuata verticalizzazione che abbiamo raggiunto nella struttura di contrasto con le DDA e il ruolo per me importante della DNA, sebbene esercitato ancora in poche occasioni, deve fare i conti con una struttura di base e rete dei servizi di polizia giudiziaria debolissima.

Non ho detto, ma credo che la Commissione che da tanto che si occupa di questi temi già lo sa, che se anche il sistema agenziale, quindi le **ARPA** (Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente) in sostanza, attuasce le norme previste in materia di nomina degli **ufficiali di polizia giudiziaria** sarebbe cosa buona e giusta e sarebbe cosa che il legislatore ha già ritenuto buona e giusta, e quindi semplicemente da eseguire.

DOMENICO AIROMA

La procura di Napoli Nord, come a tutti quanti noto, ha la competenza su un territorio che è tristemente conosciuto come la terra dei fuochi. Il tema che abbiamo voluto e dovuto affrontare all'epoca con il procuratore della Repubblica e con i colleghi del gruppo specializzato per le indagini ambientali, andava al di là delle singole indagini. Avevamo a che fare con un territorio che era costantemente, purtroppo, interessato da **roghi di rifiuti**, tanto è vero che vi era la nomina, la designazione di un commissario speciale per l'emergenza roghi, con il quale peraltro la procura concluse un protocollo di intesa, un territorio che era stato interessato, nel passato, da svariati fenomeni di interrimento di rifiuti, molti dei quali, come tutti sappiamo, gestiti dalla criminalità organizzata e soprattutto dal clan dei Casalesi, territorio che registrava e registra la presenza di molti opifici fantasma, dove il nero non è soltanto il colore del lavoro, ma si può dire anche di tutto quel sistema che gravitava in quei territori.

A tutto questo si aggiunge un dato allarmante, ovvero la denuncia da parte di molti – associazioni, gruppi spontanei di cittadini e a volte anche mamme che purtroppo avevano perso i bambini in tenera età – di una presenza, di una incidenza di tumori che sembrava andasse al di là di dati corrispondenti alla media nazionale. Tutto questo in qualche modo ci ha indotto a porci un problema [...] di *accountability*, di dare una risposta sempre confacente alle competenze di un ufficio come è quello della procura della Repubblica, che ha come compito quello di fare indagini e di accertare reati, ma che si ponesse il problema di una indagine di contesto.

Peraltro, il tema delle **indagini di contesto** è in qualche modo sollecitato e indotto anche dalla riforma 68 del 2015, perché quando noi parliamo di disastro ambientale e si introducono nozioni come quella di deterioramento e compromissione, è evidente che tutto questo richiede anche un'indagine di contesto, ovvero sapere in quel territorio che cosa accade e che cosa è accaduto, quindi anche in qualche modo una radiografia storica di quel territorio.

Il tema che ci siamo posti è quello di mettere insieme tutta una serie di dati, ma non soltanto dati investigativi, cioè quello che era stato fatto anche da altre procure, perché la procura di Napoli Nord succedeva in quei territori rispetto alla procura di Napoli e di Santa Maria Capua Vetere, ma anche chiedere altri documenti, grazie anche all'intervento della procura generale. Il tema, quindi, è di acquisire **elementi informativi e investigativi** che descrivessero la storia recente di quei territori e anche dati amministrativi dell'Agenzia di protezione dell'ambiente e di varie altre autorità amministrative.

[...] La mia personale esperienza è che molto spesso in questo settore, in quello ambientale, è talmente intricata la **sovrapposizione delle competenze** tra i vari organismi per cui talora è molto difficile stabilire chi è chiamato a fare cosa e non è un tema di secondo momento.

Il problema che ci ponevamo è mettere insieme tutti quanti questi dati e incrociarli con altri dati, con quelli relativi alle patologie tumorali, quindi dati che erano contenuti nei registri dei tumori, che in quelle aree erano stati istituiti di recente e questo era già un problema. Volevamo acquisire i dati dei registri dei tumori e i dati dei ricoveri ospedalieri, delle SDO (scheda di dimissione ospedaliera). [...] L'obiettivo che ci ponevamo era quello di provare a fare un incrocio tra i dati investigativi relativi ai roghi di rifiuti e alle attività di accertamento di reati in materia ambientale e provare a metterli in correlazione rispetto a dati patologici, alle patologie tumorali che si registravano in quei territori. In breve sintesi, volevamo provare a fare una sorta di cartografia del **rischio sanitario** collegato ai rifiuti.

Questo è un aspetto importante almeno per due ordini di motivi. Il primo è cercare di dare una risposta alle comunità in termini di certezza, perché alcuni erano portati a forme anche di allarmismo e altri magari a una sorta di sottovalutazione del rischio sanitario. Il problema che ci ponevamo era anche quello di una risposta in termini di certezza, cioè dare una risposta fondata scientificamente. In secondo luogo volevamo anche provare a orientare al meglio l'iniziativa investigativa, cioè provare a orientare l'iniziativa investigativa verso quei focolai che maggiormente erano responsabili del rischio sanitario. Questo è un problema anche sentito in quell'area, ma non soltanto in quell'area. Nel momento in cui si pone una questione anche di

priorità dell'iniziativa investigativa, sapere dove incominciare, cioè quali ambiti attaccare, perché maggiormente responsabili e maggiormente indicativi di una esposizione di pericolo delle comunità, credo che sia un grande ausilio per gli investigatori.

Questo lavoro è stato fatto insieme con l'Istituto superiore di sanità e devo dire che dopo tre anni dall'inizio delle attività si è giunti a una elaborazione di una cartografia molto aggiornata con l'indicazione specifica di esposizione a rischio per le comunità e con l'individuazione di un nesso di correlazione tra determinati siti, determinate attività anche pericolose di trattamento di rifiuti e alcune patologie tumorali. Questo tipo di lavoro ha avuto un riconoscimento a livello internazionale come *best practice* ed è stato anche preso a modello in altri Paesi e a fine mese verrà anche presentato nell'Associazione epidemiologica italiana.

Ripeto ancora una volta che è stato un lavoro che si è rivelato utile anche per noi investigatori, perché abbiamo avuto finalmente una cartina che ci ha detto dove bisognava in qualche modo orientare l'azione investigativa e dove bisognava orientare anche le risorse investigative, quali attività andare soprattutto a colpire.

Credo che da questo punto di vista sia molto utile anche per l'autorità amministrativa, perché ha permesso di accertare tutta una serie di ambiti e di siti per i quali, in realtà, non si era proceduto minimamente a bonifica. Un altro tema importante che mi permetto di sollecitare all'attenzione della Commissione è il **tema delle bonifiche**. La cosa molto triste che ho sperimentato anche quando ero a Napoli Nord è che le uniche bonifiche fatte erano quelle che seguivano l'iniziativa della procura della Repubblica. Bonifiche fatte di iniziativa di altra autorità amministrativa, per la verità non le ho mai registrate.

Questo lavoro fatto insieme all'Istituto superiore di sanità, che abbiamo poi provveduto a pubblicare e a spedire anche alle autorità amministrative competenti è certamente anche un notevole ausilio, perché potrebbe costituire una guida per bonificare quei territori che maggiormente lo richiedono, perché dà una indicazione del rischio sanitario. Dove devo bonificare prima? Devo bonificare innanzitutto quei territori per i quali ho accertato un nesso di correlazione significativa rispetto a patologie tumorali. Questa è una risposta importante che attendono le comunità e che, ripeto ancora una volta, è il necessario completamento rispetto all'iniziativa investigativa.

Ho cercato di riproporre questo modello anche qui ad Avellino, perché sono problematiche in qualche modo analoghe, che riguardano la Valle del Sabato e tutta l'area sulla frana, che si ripercuote anche per il fiume Sarno più verso la costa napoletana, quindi anche in collegamento di indagine con la procura di Torre Annunziata.

[...] i delitti ambientali, gli illeciti ambientali hanno una componente fondamentale di transnazionalità. Quando sono stato impegnato in alcune missioni all'estero, soprattutto nei Paesi balcanici occidentali, ho purtroppo sperimentato con mano quanto fosse vera questa **dimensione transnazionale** dei crimini ambientali [...] c'è un altro aspetto [...] cioè l'aspetto trans-circondariale dei crimini ambientali. È indispensabile affrontare questi delitti, questi illeciti, in una **dimensione trans-circondariale**. È difficile che le

violazioni ambientali si fermino rispettando i confini del circondario, quindi è indispensabile che ci sia una collaborazione, non soltanto tra le diverse procure circondariali, ma anche tra tutti quanti gli attori che hanno competenze in materia ambientale.

PIETRO MOLINO

I problemi che in sintesi sono stati segnalati sono in particolare: la mancanza di un meccanismo che segnali il collegamento della singola violazione contravvenzionale con il più grave reato di traffico illecito, quindi l'esistenza di un reato spia di qualcosa di più grande; la scarsa tenuta nel tempo di momenti di coordinamento che, nell'esperienza che abbiamo visto anche in questi anni, sono stati spesso rimessi a esperienze di collaborazione spontanea e non istituzionalizzata, ovvero i famosi protocolli; il problema segnalato della competenza frammentata, la DDA e la DNA, per il reato del 260, la corte d'assise per la questione dell'avvelenamento delle acque, la competenza radicata sul territorio per tutti quanti gli altri reati e le connesse difficoltà di coordinamento [...] in applicazione dell'articolo 118-bis nonché, nonostante [...] l'implementazione delle banche dati e la mancanza di una struttura istituzionale omogenea di banca dati di mappatura del territorio e dei siti che preveda in tempo reale il censimento dei siti e di tutte le situazioni che possono essere coinvolte inevitabilmente si riflettono, per esempio, per quanto riguarda il tema dell'ex 260, oggi 452-quaterdecies sul problema dell'accertamento, perché [...] il tema è cambiato, non abbiamo più la possibilità di accertare una struttura organizzata e tutto sommato diuturna che continua a fare questi trasferimenti, ma spesso possiamo assistere a situazioni del tutto contingenti, dove c'è il *problem solver*.

A fronte di una giurisprudenza della Corte di cassazione, che confrontandosi con una stesura della norma che è di difficile dimostrazione, poiché abbiamo una abitudine del reato e una struttura comunque organizzata, e di fronte a comportamenti fluidi come questi, che possono coinvolgere l'intervento di persone e di soggetti spesso di carattere transnazionale, è evidente che se non abbiamo la possibilità di attivare dei meccanismi complessi di investigazione che facciano capo a livelli quantomeno di coordinamento sovrastrutturato rispetto all'azione delle singole procure, con tutti i problemi che sono legati al sottodimensionamento delle polizie giudiziarie, è evidente che questo si farà sempre con molta più fatica, confrontandosi con una giurisprudenza che lascia al giudice il compito di dire: "Guardate, qui non si è provato a sufficienza l'esistenza di un'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, perché manca la dimostrazione, perché gli elementi investigativi acquisiti non riescono a provare il carattere dell'abitudine, perché non riescono a provare il carattere della strutturazione, perché non riescono a provare il momento organizzativo", tutte cose che nascono e derivano evidentemente anche da questi deficit di tipo strutturale e contenutistico delle polizie giudiziarie, dei servizi di polizia, dei servizi delle procure, ma che si ripercuotono poi inevitabilmente sul momento finale e sul momento accertativo.

Lo stesso dicasi per quanto riguarda gli altri reati della legge 68. Qui abbiamo una giurisprudenza della Cassazione che lascia anche spazio a diverse possibilità, perché non necessariamente individua l'esigenza di accertamenti di

carattere addirittura necessariamente peritale per stabilire il grado di compromissione, di deterioramento della matrice ambientale, dell'ecosistema e di quant'altro, ma che comunque richiede una valutazione [...] quantomeno di quello che era il contesto generale che lascia e che affida all'investigatore, al pubblico ministero e al giudice che dovrà valutare la necessità di un controllo che non possa essere rimesso semplicemente al ripetuto superamento, per esempio, delle concentrazioni di soglia di rischio, ma che richieda un qualcosa di diverso.

In questo senso la giurisprudenza della Corte è molto puntuale nel dire [che] è un qualcosa di più e di altro rispetto alla mera ripetuta violazione delle soglie di contaminazione, delle soglie di concentrazione, delle soglie di rischio, perché potrebbe darsi che possiamo anche ritenerlo indifferente rispetto a questo aspetto di legge che tutela, come sappiamo, anche il profilo della salute pubblica, oltre che quello dell'ambiente in quanto tale considerato, ma che comunque individua questa necessità di un'attività investigativa e di un'attività di accertamento che non può prescindere da questo tipo di collegamento. In questo senso queste criticità sono particolarmente indicative della necessità di un collegamento superiore.

Si riportano di seguito i passaggi essenziali della successiva interlocuzione della Commissione con gli auditi

On. Presidente STEFANO VIGNAROLI

Volevo chiedere [...] al dottor Nitti, quando ha detto sulla cooperazione, la **fusione tra Forestali e carabinieri del NOE**, se ritiene che tra di loro manchi un po' di collaborazione o è semplicemente un tema di numero di personale.

RENATO NITTI

Sul tema del ruolo svolto dai carabinieri forestali e dai carabinieri del Comando tutela ambiente, non si pone tanto un problema di correttezza dei rapporti, ci mancherebbe altro, non è su questo piano che si vanno svolgendo le difficoltà che si incontrano. Il punto è che non è ancora esattamente chiaro, vivendolo dal basso, qual è la *mission* dell'uno e degli altri. Si intende che il Comando tutela ambiente e i vari NOE avranno una prioritaria attenzione ai traffici di rifiuti. Credo che quei comandi in parte stiano uscendo da un periodo di difficoltà che li ha attraversati nel periodo 2010-2020, in cui sono state svolte anche indagini che non riguardavano l'ambiente da parte del Comando tutela ambiente.

Noi abbiamo vissuto nei nostri territori la difficoltà di avere tutte le risorse a disposizione, poche persone e alcuni applicati altrove, quindi era francamente difficile. Il vero problema che io sto registrando è che da parte dei comandi stazione dei carabinieri forestali pervengono ben poche notizie di reato e sono in grande difficoltà anche a svolgere attività delegata. In alcuni casi ho trovato che per alcuni comuni non era mai stata mandata una notizia di reato e non credo che il mio territorio fosse un territorio indenne da alcune problematiche anche serie di natura ambientale.

In questo momento registro un fortissimo impegno da parte del personale dei comandi stazione dei carabinieri, soprattutto nei cosiddetti "piani di azione" che vengono meticolosamente predisposti a livello regionale e che li impegnano

in una quantità di attività amministrativa di accertamento di illeciti amministrativi che finisce per mettere in secondo, in terzo piano o addirittura escludere la attività di accertamento delle indagini di polizia giudiziaria. Ovviamente loro fanno parte di una rete di servizi di polizia giudiziaria che mette capo ai procuratori e al procuratore generale. Il fatto che essi siano integralmente o in larghissima parte impegnati in una meticolosa attività individuata puntualmente in obiettivi specifici e che questo non consenta poi di svolgere più attività di polizia giudiziaria, in qualche modo finisce per sottrarre quelle risorse alla rete dei servizi di polizia giudiziaria su cui ciascun procuratore della Repubblica deve potere fare affidamento.

Se io registro che una stazione non invia quasi nessuna notizia di reato in un territorio che di reati a vista, fossero anche quelli commessi da ignoti, è chiaro che ve ne sono da registrare, mi devo porre un problema di capire che cosa sta avvenendo.

[...] le stazioni del Corpo forestale dei carabinieri erano particolarmente presenti anche sotto il profilo dell'accertamento dei reati, ma così non è più. Penso di aver accennato il perché in questo scrupoloso e attentissimo adempimento dei piani di azione e non vorrei che il tutto si risolvesse in una necessità di predisporre anche noi dei piani di azione per ottenere che svolgano anche l'attività che gli viene loro demandata da parte degli uffici del pubblico ministero. Credo che si debba riscoprire quel ruolo che essi avevano prima.

So che non è diretta competenza della Commissione parlamentare [...] ma attualmente quel presidio del paesaggio che avevamo prima - con "paesaggio" intendo tutta la vincolistica, dal codice urbanistico fino alle ZPS (zona di protezione speciale), alle SIC (sito di interesse comunitario) e via scorrendo - non mi pare che venga più presidiato in alcun modo. Sarebbe interessante sapere dai colleghi della terza sezione penale della Cassazione se il numero di processi che arrivano in Cassazione sia lontanamente paragonabile a quello del passato, se il numero dei processi per lottizzazione abusiva, per esempio, ma anche per reati semplicemente paesaggistici - penso al 44, lettera C seconda parte ovviamente del testo unico edilizio o il 181 del codice urbanistico -, vengono accertate e da chi, perché io sto chiedendo uno sforzo maggiore alle polizie locali, ma è un dato di fatto. Per chi ha conosciuto e apprezzato il ruolo che hanno svolto in passato il NOE e il Corpo forestale, non può cogliere una netta differenza.

PASQUALE FIMIANI

Confermo che alla terza sezione penale, che è la sezione specializzata in materia di reati ambientali, le **contravvenzioni ambientali** sono nettamente diminuite. Probabilmente la causa è dovuta anche alla sopravvenienza dell'articolo 131-bis [c.p.], cioè la **speciale tenuità del fatto**, che può incidere sulle contravvenzioni ambientali in modo significativo. Non esiste un monitoraggio sull'incidenza di questa norma, ma sicuramente vi è stata una forte riduzione. Probabilmente l'intero sistema sanzionatorio, anche in attesa della cosiddetta "riforma Cartabia", dovrà essere ripensato [...]

On. CHIARA BRAGA

Chiedo se su questo elemento di preoccupazione che noi non possiamo che registrare rispetto a forse un **indebolimento dell'attività di indagine di polizia giudiziaria** a seguito dell'accorpamento del corpo forestale e dei carabinieri si debba in qualche modo provare a incidere anche rispetto al rischio che ci si concentri su una serie di adempimenti formali e si indebolisca moltissimo l'attività di indagine sul territorio. Se ho compreso bene, questo è un elemento di forte preoccupazione perché naturalmente per tutti i fenomeni che noi analizziamo e studiamo sappiamo come ci sia bisogno, invece, di un'analisi e di un'indagine puntuale sul territorio.

L'altra questione su cui, invece, volevo fare una domanda [...] riguarda il tema della **natura contravvenzionale di alcuni reati**, che rende difficile l'utilizzo di strumenti di indagine o, ad esempio, la durata dei tempi della prescrizione o della possibilità di avere accesso a una serie di reati spia. Ricordando un po' anche la genesi della legge 68, ricordo come il tentativo di individuare specifiche fattispecie di delitti da introdurre nel codice penale fosse legato anche al fatto di sottolinearne la particolare gravità, quindi non rendere e non identificare tutti come delitti ambientali. Rispetto a questa criticità, quali sono i reati di natura contravvenzionale che a vostro avviso meriterebbero di avere un riconoscimento differente per migliorare l'attività di contrasto agli illeciti ambientali? Ci sono tipologie di reati oggi contravvenzionali che dovrebbero diventare delitti penali a tutti gli effetti?

Infine, mi pare che la richiesta più urgente sia quella di prevedere una **normazione delle modalità di coordinamento**, intervenendo sull'articolo 118-bis, che avete più volte citato. Vi chiedo se, anche ai fini della nostra attività, su questo potreste magari indicarci esattamente che tipo di soluzione potremmo ipotizzare, anche per un eventuale iniziativa legislativa.

RENATO NITTI

Quanto a quest'ultimo tema, credo che il lavoro che è stato svolto dalla **Rete delle procure generali** [...] abbia portato a una raccolta di modalità di coordinamento tra i procuratori distrettuali e procuratori ordinari di ogni distretto che può tornare sicuramente utile. Credo che quella sia stata una delle esperienze più proficue. Abbiamo avuto questi due massimi livelli di coordinamento, del procuratore generale della Cassazione attraverso la rete e quelle più puntuali del procuratore nazionale antimafia con i procuratori distrettuali. Tutti e due esaminano degli aspetti di straordinario interesse [...]

Quanto al problema del **rapporto tra accertamento amministrativo e accertamento del reato**, a me piacerebbe sapere esattamente in questo momento per ciascun comando e stazione forestale o nella media in che cosa consiste il tipo di attività che viene svolta, qual è il numero di accertamenti amministrativi che vengono demandati e quali, invece, quello di polizia giudiziaria.

L'impressione è che quel grande flusso che prima arrivava al Comando tutela ambiente e ai singoli NOE di tanti piccoli esposti, che potevano consentire anche un'attività di iniziativa da parte dei NOE, sia di fatto stato smistato *in toto* sui comandi dei carabinieri forestali e che sia stato irregimentato all'interno di questi protocolli che scansionano quotidianamente che cosa si deve fare e quanto si deve fare di ogni tipologia di attività. Se così fosse, evidentemente questa griglia così stretta non dovrebbe mai arrivare a comprimere *in toto* il

ruolo di accertamento di reati che questi servizi di **polizia giudiziaria** hanno, perché significherebbe averli sottratti alla funzione che il codice di procedura penale assegna e, quindi, al rapporto che essi servizi devono avere con il Procuratore della Repubblica.

EUGENIA PONTASSUGLIA

Piuttosto che cominciare a pensare di trasformare tutte le contravvenzioni in delitti, dovremmo valutare le contravvenzioni in considerazione dell'**entità dei fenomeni**. Penso, per esempio, ai casi del 256, comma 3, la discarica non autorizzata di rifiuti oppure alle spedizioni di rifiuti. Dovremmo forse pensare di introdurre dei correttivi alla norma che consentano di trasformare in delitti quelle situazioni che appaiono particolarmente gravi, facendo riferimento, per esempio, all'ingente quantità o a qualche altra locuzione che possa dare l'idea di quello che è effettivamente il fenomeno o l'abitudine delle varie condotte.

Ipotizzo un collegamento con il 572 del codice penale che fa riferimento a un caso diverso, ma che dà l'idea delle **condotte abituali** che prese in considerazione isolatamente non sono significative – parlo del reato di maltrattamenti in famiglia – ma che ricondotte all'unità, invece, assumono una rilevanza criminale particolarmente importante.

Volevo [...] sottolineare anche io [...] il problema della mancanza di **controlli** e quindi della mancanza di segnalazioni da parte dei gruppi di **Carabinieri forestali**. A Taranto c'è un gruppo che ha tutte le potenzialità per lavorare, ma che di fatto non ha la capacità numerica. È un gruppo composto da 30 persone che si dovrebbero occupare di sette stazioni forestali, quindi sì e no tre persone a stazione, tenuto conto di tutta un'altra serie di problematiche legate alle aspettative, all'operatività di altri benefici, come la 104 – alla fine ogni stazione conta sì e no di una o due persone – e poi di tutte le incombenze che hanno, poiché, per esempio, nel periodo estivo si devono occupare soprattutto del contrasto degli incendi boschivi nel territorio di Taranto.

[...] Come fatto notorio, Taranto è un territorio su cui il problema ambientale è particolarmente sentito. Non appena sono arrivata, mi sono fatta estrarre i flussi relativi alle **iscrizioni [di notizie di reato]** e vi dico che, nonostante il territorio della provincia di Taranto sia caratterizzato dalla presenza di tantissime cave che vengono utilizzate come discariche abusive, non c'è né nel 2020, né nel 2021 neanche un procedimento iscritto per 256, comma 3. Non vi voglio leggere i numeri delle altre iscrizioni, perché veramente sono altamente desolanti.

[...] Prima della riforma del 2016 i carabinieri forestali della provincia di Taranto contavano su un organico di 60 unità, oggi sono 40 compresa il NIPAF, ma distribuito su tutto il territorio è un organico che non può assolutamente essere impiegato in seria attività di polizia giudiziaria

Sen. ARNALDO LOMUTI

L'articolo 1 del comma 7 della legge 68 del 2015 [...] ha modificato l'articolo 118-bis disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, introducendo l'obbligo di comunicazione delle indagini in corso per i delitti ambientali al procuratore generale presso la corte d'appello al fine di favorire la circolazione delle notizie e il coordinamento tra le varie procure e l'obbligo per il pubblico ministero procedente di dare comunicazione al procuratore nazionale antimafia

dell'avvio delle indagini su ipotesi di inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività e attività organizzative per il traffico illecito dei rifiuti.

[...] l'applicazione pratica di tale disposizione ha favorito, dal 2015, con l'entrata in vigore della legge, ad oggi, il **coordinamento investigativo**, che è lo scopo della norma in funzione al contrasto alla commissione dei reati ambientali e al traffico illecito dei rifiuti?

Sempre a seguito dell'entrata in vigore della legge sugli ecoreati, la 68 del 2015, le competenze e il ruolo delle agenzie per la protezione ambientale, le **ARPA**, hanno assunto una rilevanza molto importante e del tutto nuova sia sul piano ispettivo, sia per quanto riguarda gli enti con capacità specialistiche e peculiari. Stante questa premessa, vorrei chiedere quante sono le procure che hanno provveduto a stipulare protocolli con le ARPA regionali per la pianificazione e il coordinamento di attività congiunte finalizzate al contrasto dei reati ambientali, in quali zone del Paese – Nord, Centro e Sud – tale strumento è stato maggiormente utilizzato, in quali zone si è fatto meno ricorso allo stesso e se sono disponibili dei dati al riguardo

PASQUALE FIMIANI

Il tema dei rapporti con le agenzie a livello di protocollo ha riguardato essenzialmente la questione della prescrizione. Ne parleremo il 22 giugno e daremo delle indicazioni al riguardo.

Per quanto riguarda l'altro aspetto, come è stato detto prima, la comunicazione che va fatta al procuratore generale non riguarda tutti i reati ambientali, ma soltanto alcuni reati ambientali, che sono quelli indicati dal 118-bis [...] il tema riguarda tutti i reati spia, quindi tutte quelle contravvenzioni che non sono oggetto dell'obbligo previsto dall'articolo 118-bis. La **limitazione dello spettro conoscitivo** è evidentissima.

Il tema che si pone è stato quello di coprire questo deficit con dei **protocolli**, ma come è stato detto diffusamente, i protocolli fanno riferimento all'iniziativa spontanea delle persone che li sottoscrivono e molto spesso nella pratica si è verificato che dopo un periodo iniziale questa intensità si è un po' affievolita, perché non si può rimettere allo spontaneismo la gestione di problemi così complessi.

Ecco perché l'intervento sul 118-bis [...] va coordinato con il tema delle linee guida degli orientamenti che la legge già prevede all'articolo 6 del decreto sulle procure, il 106 del 2006, e che già abbiamo sperimentato in diverse materie [...]

La prospettiva è quella di incentivare la possibilità di dare **linee guida uniformi**, che non sono vincolanti ma di riferimento, perché ormai nel modello anche a livello europeo – qui torno sulla esperienza – c'è un'autorità centrale che fa la sintesi, sentito il sistema e dando degli orientamenti, ai quali poi i singoli attori non devono adeguarsi, ma possono adeguarsi e possono anche discostarsi, motivando, laddove la situazione specifica lo richiede. Il primo problema del coordinamento riguarda l'uniformità delle prassi.

Poi occorre far sì che il ruolo del procuratore generale nella materia degli orientamenti e sul tema del **coordinamento** sia effettivo e si coordini con il ruolo del procuratore nazionale antimafia. Questo porta il tema delle **specializzazioni**, come è stato sottolineato, che riguardano soprattutto anche il

giudice, perché adesso noi abbiamo questa distonia tra molte procure specializzate e un sistema giudiziario diffuso, nel quale spesso reati così complessi sono trattati da giudici onorari, con tutto il rispetto per i giudici onorari

ALESSANDRA DOLCI

Al di là della tematica dei rifiuti, il collegamento tra la procura distrettuale e le procure circondariali, come tutti i colleghi sanno, soprattutto i colleghi che sono stati in DDA, spesso è difficoltoso, anche su temi altrettanto delicati. Occorre dare effettività attraverso un intervento della Procura generale presso la Corte di cassazione e la Procura nazionale antimafia.

L'altro tema [è] quello dell'assoluta inadeguatezza degli **organici della polizia giudiziaria** deputata al contrasto dei crimini ambientali [...] sottolineo questo aspetto che non può non suscitare la vostra attenzione.

[...] Il gruppo carabinieri forestali di Milano, che copre le provincie di Milano, Monza e Brianza, per un complessivo bacino di utenza di 4 milioni di abitanti, è composto da 38 unità [...] un punto centrale è quello della particolare attenzione che deve essere posta sugli organici NIPAF - condivido le considerazioni [...] sulla "quasi scomparsa" dei carabinieri forestali rispetto alle tematiche ambientali e all'attività investigativa dopo l'accorpamento - e sugli organici del NOE.

ALBERTO GALANTI

Registro purtroppo non uno smantellamento, ma un forte ridimensionamento del **Comando carabinieri tutela ambiente**, che prima, sia con la SOC che con il NOE, faceva tantissime indagini di alto livello, ma sembra che si sia un po' spopolato nel corso degli anni e soprattutto c'è stato un continuo ricambio degli ufficiali che non erano esperti della materia, ma erano lì di passaggio tra un posto e l'altra nella catena di comando, che erano volenterosi e coscienti, ma di fatto ricadeva tutto sui sottoufficiali esperti, che erano sempre di meno.

Un altro aspetto che per me è importante è il seguente. Sappiamo che c'è questa sorta di **divisione per materie tra le forze di polizia**, ma forse sarebbe il caso di ripensarci, perché noi riceviamo tantissime notizie di reato da parte delle questure territoriali e da parte dei comandi Guardia di finanza, ma una volta che iniziano le indagini, non è che gliele posso levare e darle sistematicamente a qualcun altro. Sono molto bravi, nel senso che imparano in fretta, ma è anche vero che un conto è iniziare una indagine con persone già preparate su tutto quello che è il tema che poi dovrà essere affrontato dal punto di vista investigativo e un altro, invece, è formare piano piano le persone cominciando proprio da dei rudimenti. Giustamente imparano piano piano, alla seconda, alla terza o alla quarta indagine sono diventati già piuttosto bravi, ma sicuramente è un percorso molto più complicato che richiede anche da parte nostra che dobbiamo fare il coordinamento uno sforzo continuo e quotidiano [...]

Ripensare anche alla possibilità che non solo i carabinieri e forestali, ma anche le questure e la Guardia di finanza abbiano al loro interno dei reparti specializzati in materia di ambiente [...] sarebbe un passo avanti decisamente importante, anche perché ci scontriamo con i limiti di organico di cui hanno parlato tutti i colleghi.

Audizione del 22 giugno 2022

ROBERTO ROSSI

Ci sono alcune dinamiche molto precise nelle quali nascono i **profitti illeciti**. Se è vero che l'efficacia dell'azione giudiziaria sta nel recupero del profitto illecito, forse l'efficacia "politica" dell'intera legislazione e quella dell'intera disciplina è di evitare che si crei un profitto illecito.

Partirei da una brevissima analisi su quali sono le dinamiche che abbiamo potuto osservare che sono 'incentivanti' il profitto illecito. Infatti, sappiamo bene che si fa traffico illecito di rifiuti perché conviene economicamente. Vi sono dei profili, che io mi permetto qui di segnalare alla Commissione, che, proprio per come sono strutturate la normativa, l'intera disciplina e le prassi applicative della disciplina, incentivano il traffico illecito.

Mi spiego con due punti che mi sembrano particolarmente rilevanti. Il primo è un profilo che conoscete benissimo, ovvero il problema della **raccolta differenziata** dei comuni. Che cosa stiamo osservando? Anche con qualche confronto con i colleghi, credo che sia un fenomeno che abbia una dimensione nazionale. Noi troviamo enormi **flussi di materiale** che proviene dalla raccolta differenziata dei comuni, che viene raccolta attraverso i consorzi e le piattaforme che sono convenzionate ai consorzi, e che poi a un certo punto diventano un triturato di materiale diverso generalmente codificato con il codice 191212, che è un codice che impedisce in qualche modo la verifica della provenienza degli stessi rifiuti. Noi abbiamo osservato che questi flussi dal porto di Bari vanno all'estero, in Albania, in Grecia o precedentemente in Cina, attraverso anche Albania e Grecia, e questi rifiuti poi venivano bruciati all'estero in cementifici eccetera oppure interrati all'estero e per niente recuperati. Da quando questo fenomeno ha trovato delle resistenze all'estero come in Cina, in Turchia eccetera, poi ha provocato – cosa che la Commissione ha già messo in evidenza diverse volte – il fenomeno degli incendi di questa tipologia di rifiuti.

[...] la Convenzione tra CONAI (Consorzio nazionale imballaggi) e ANCI (Associazione nazionale comuni italiani) premia i comuni che raccolgono molto materiali e vengono in qualche modo finanziati proprio per la raccolta del materiale. Il sistema nella convenzione è abbastanza chiaro: il consorzio di filiera si impegna a ritirare il materiale, a garantire il successivo **avvio al riciclo** e si impegna a garantire il riconoscimento dei corrispettivi del materiale conferito, ma non del materiale recuperato [...] È vero che ci sono i controlli e che dovrebbero essere fatti i controlli da enti terzi, così come è previsto dalla disciplina e dallo stesso accordo ANCI-CONAI, ma questo provoca che, fatta la raccolta del materiale di pregio, la gran maggioranza di questo materiale raccolto male, perché il problema è quello del conferimento, e senza distinguere tra materiale proveniente effettivamente da imballaggio o da altre tipologie di materiali, viene poi triturato e diventa questo codice. In questo materiale 191212 non solo poi si raccolgono quelli che provengono dalla raccolta differenziata, ma purtroppo vengono anche inseriti una serie di ulteriori materiali come, ad

esempio, fanghi industriali eccetera che non possono essere più riconoscibili perché entrano all'interno di questo materiale triturato.

Sappiamo bene che questa questione è diventata poi una questione che ha interessato anche la Corte di giustizia europea con una sentenza recente che ha proprio criticato l'utilizzo di questo codice CER 191212 che in qualche modo impedisce il riconoscimento del materiale, la provenienza del materiale di rifiuti.

La questione è che questa tipologia di sistema aiuta il **traffico illecito di rifiuti** e in qualche modo lo aiuta attraverso un meccanismo che permette degli utili notevoli senza però effettivamente arrivare al recupero effettivo del rifiuto⁴³.

Un suggerimento [...] è di dare la possibilità per i comuni di recuperare giustamente le somme che vengono spese per il recupero e per il conferimento e collegare questo conferimento in maniera più decisa al recupero. Da una parte questo qualificherebbe la raccolta e dall'altra imporrebbe al consorzio, o meglio al convenzionato a sua volta del consorzio, il **recupero effettivo**, perché in questo modo otterrebbe un risultato economico.

[...] Basta verificare i dati, ma la Commissione è ben a conoscenza che tra il recuperato e il raccolto le differenze sono abissali.

All'interno di questo meccanismo si inserisce una raccolta di materiale più variegato, ma più pericoloso. In alcune indagini abbiamo verificato che abbiamo delle aziende che hanno tutte le autorizzazioni, ma poi trattano un quantitativo di materiale con provenienza dalla raccolta differenziata molto maggiore e inseriscono all'interno di questo materiale ad esempio rifiuti provenienti da ospedale o fanghi industriali che sono facilmente mescolabili in una triturazione. Questo è un punto che mi sembra importante e che va sottolineato.

Un secondo profilo, che so essere già stato osservato della Commissione, ma credo che debba continuamente essere posto in evidenza, che è il problema più serio quando noi andiamo a fare le confische con la necessità delle bonifiche, è quello dell'**effettività delle cauzioni** poste a tutela⁴⁴, come la legge prevede, del recupero ambientale o dei danni ambientali [...]

Nelle nostre indagini verifichiamo due fenomeni. Il primo è la falsità di molte di queste cauzioni o una serie di strumenti di garanzia economia, come fideiussioni eccetera, quindi un omesso controllo assoluto da parte della pubblica amministrazione, oppure il mancato incasso di questa eventuale fideiussione, quando poi effettivamente il danno avviene.

⁴³ Nell'interlocuzione con l'audit il Presidente della Commissione ha puntualizzato: "purtroppo in queste quantità di 191212, che spesso sono mischiate e hanno tutte le problematiche che ha detto lei prima, tanto materiale della raccolta differenziata, soprattutto dove si raggiungono alte percentuali di raccolta differenziata, purtroppo non ha una filiera industriale efficiente e attiva, quindi spesso e volentieri, soprattutto per diversi tipi di plastiche, di *default* vanno nel 191212 per poi essere purtroppo incenerite o magari finire in discarica. Tecnicamente sarebbero anche recuperabili, basterebbe che ci fosse la volontà di costruire una filiera dedicata. Ho visitato anche un impianto pilota che prende il 191212 e lo trasforma in materia, però quella è un'attività sperimentale che dimostra quanto ci si debba impegnare per evitare questo fenomeno in generale"

⁴⁴ Il riferimento deve intendersi al sistema delle garanzie finanziarie a cui la Commissione ha dedicato un approfondimento nel corso della presente Legislatura che ha prodotto due Relazioni.

Sul punto credo che forse ci vorrebbe un intervento specifico che in qualche modo responsabilizzi i funzionari addetti a questo, per esempio, con una trasmissione alla Corte dei conti di queste cauzioni, fideiussioni eccetera. È chiaro che la Commissione ha già molta attenzione su questo punto, però io tengo a sottolinearlo perché francamente in tanti anni di esperienza non ne ho visto mai recuperare. [...] Il problema del **sequestro del profitto illecito**, quindi il sequestro di recupero del profitto illecito, pone un problema perché normalmente queste società, quando incominciano a cogliere che vi sono dei problemi, per cui vi sono dei controlli e inizia l'indagine, immediatamente attivano delle procedure con le quali sostanzialmente cercano di andare a fallire e a entrare in bancarotta, cominciano a non pagare contributi, gli amministratori diventano delle teste di legno, non pagano le tasse, non pagano l'IVA che incassano eccetera. Quando poi arriva la procura al recupero, si ritrova già in una situazione in cui la società è già in uno stato di **fallimento**. [...] Spesso queste società sono già mantenute in uno stato di crisi, perché pronti a essere riciclati immediatamente con altre società e/o concessioni di rami di azienda.

[...]

Un ulteriore [...] problema serissimo [...] è quello del **calcolo del profitto**. Qui mi ricollego alla Corte di cassazione che [...] ci impone una serie di verifiche che mentre per ingiustizia di profitto, per poter determinare la sussistenza del reato, ha una visione molto larga, per cui dice che l'ingiusto profitto, in base al quale c'è il reato, avviene anche quando vi sono mera induzione dei costi e dei ricavi e il rafforzamento della posizione all'interno dell'azienda, quando va calcolato il profitto in senso materiale, la Corte di cassazione richiede alla procura e al giudice che deve fare il provvedimento una serie di verifiche molto complesse. Leggo: «Deve essere commisurato non già ai ricavi enormi, bensì al cresciuto volume di affari direttamente conseguente – in questo caso è un patto corruttivo collegato a una disciplina di rifiuti – oppure il valore della prestazione deve essere commisurato non solo ai costi vivi, ma deve guardare, per esempio, l'adempimento della prestazione con la controparte che si sia avvantaggiata, guardando le risultanze della contabilità, dei bilanci dell'ente, del costo di mercato»

Qui noi abbiamo due alternative. La prima è rivolgersi a consulenti che hanno dei costi [...] quindi pongono un problema del sistema, anche perché esistono molti consulenti specializzati in questa tipologia di analisi. Con il tempo qualcuno ha fatto esperienze e c'è poi uno scambio anche all'interno degli uffici, però anche per quelli più immediati e non maggiormente rilevanti può essere anche la polizia giudiziaria a fare questo tipo di calcolo.

Il problema che ci ritroviamo [...] è quello della **polizia giudiziaria specializzata** per questo tipo di materia. Credo che questo debba essere un passo importante da parte della Commissione, cioè l'invito in qualche modo alle varie forze di polizia a costituire **gruppi di lavoro specializzati** su questo tipo di materia. Io non ho mai creduto all'unificazione delle forze di polizia e credo che quella della Forestale sia stato tecnicamente un errore, almeno sotto il nostro profilo. Al di là di questo, nel coordinamento che le procure possono e debbono fare occorre incentivare all'interno di ciascun corpo la creazione di gruppi specializzati [...] penso, ad esempio, alla Guardia di finanza che ha una

capacità indubbia di approcciarsi ai bilanci, ma vi è la difficoltà di creare per ogni nucleo o un gruppo specializzato che sappia fare queste cose. [...] Allo stesso modo non si può dire, per esempio, che per i carabinieri solo il NOE (Nucleo operativo ecologico) è sufficiente, perché ovviamente il NOE ha dei rapporti con il Ministero, deve fare le attività di tipo amministrativo e quindi non sempre è idoneo a poter fare questo tipo di lavoro.

VINCENZO PAONE

Il tema sul quale io mi soffermerò riguarda [...] le criticità nel sistema previsto dalla legge 68 del 2015 sulla procedura per l'**estinzione delle contravvenzioni ambientali**. Solo per introdurre brevemente, salvo qualche piccolissima variante, questa procedura riprende quasi testualmente il sistema che è stato già introdotto nel 1994 con il decreto 758 in materia di sicurezza sul lavoro.

Mi occupo [...] sia di sicurezza sul lavoro sia di tutela dell'ambiente e devo dire che ho sempre apprezzato moltissimo l'efficacia e anche gli ottimi risultati sia sotto il profilo di garantire attraverso questo sistema l'effettività della tutela dell'osservanza delle norme, sia sotto il profilo sul quale negli ultimi anni secondo me si sta insistendo forse un po' troppo, ovvero quello della deflazione processuale.

Avendo sempre apprezzato questo sistema, quando nel 2015 il legislatore ha introdotto anche nel settore ambientale lo stesso meccanismo, ne sono stato molto contento, anche perché – cito un'altra circostanza che è sotto gli occhi di tutti – moltissime delle contravvenzioni ambientali sono destinate purtroppo alla prescrizione. [...]

È un meccanismo che [...] salva un po' queste contravvenzioni dalla morte e al tempo stesso infligge una sanzione pecuniaria pari al quarto del massimo dell'ammenda. Per il contravventore aderire a questa procedura significa avere da una parte l'estinzione del reato, avere l'archiviazione e non avere neanche conseguenze sul piano del casellario, per esempio, perché questa pronuncia non risulta sul casellario giudiziale, ma significa pagare una somma di denaro sensibilmente inferiore a quella edittale che dovrebbe versare se fosse condannato.

Detto questo [...] individuo almeno tre molto forti profili di criticità. Uno di questi si è palesato fin dall'inizio ed è quello che riguarda la **tipologia dei reati** per i quali si applica questa procedura. Il tema nasce dalla disposizione del 318-bis che dice: «Le disposizioni della presente parte si applicano alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal presente decreto». La norma continua dicendo: «che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali» [...]

Il problema riguarda il fatto che i reati sono contravvenzionati 'dal presente decreto' e non è ratificato se queste ipotesi sono limitate a quelle punite con la sua ammenda oppure con la pena alternativa, arresto o ammenda, o si debba ritenere [...] che sono soggetti alla procedura anche i reati puniti con la pena congiunta, cioè arresto e ammenda.

Su questo tema la Corte di cassazione non ha ancora avuto occasione di pronunciarsi, salvo un accenno che in realtà emerge dalla sentenza, perché uno dei motivi di ricorso è stato questo. In una sentenza depositata il 20 maggio [2022] il difensore in sede di ricorso per Cassazione, non avendo sollevato il

tema in altri nel giudizio d'appello, aveva posto la questione invocando l'applicazione del meccanismo della legge 68 anche per un reato, quale era quello contestato, cioè la discarica abusiva, che è punito con la pena [detentiva]. La Cassazione non è entrata nel merito [...] ma ha ritenuto che il motivo fosse inammissibile perché era una questione non dedotta in appello. È stato un po' un peccato non aver preso la palla al balzo per esprimere un'opinione sul punto, perché effettivamente è una questione che dà origine a dei problemi teorici [...] ma soprattutto dal punto di vista pratico.

[...] nella regione Piemonte abbiamo fatto una riunione un po' di anni fa in procura generale per verificare se c'era la possibilità di omogeneizzare l'opinione dei procuratori sulla tesi più severa e rigorosa, ma il risultato è stato deludente. Infatti, alcune procure, tra cui quella di Torino, cioè una delle principali procure, hanno espresso l'opinione che questa procedura si potesse applicare a tutti i reati, esclusi quelli puniti con la sola pena dell'arresto.

Uno dei motivi per i quali questa tesi non può essere accolta sta proprio in quello che ho appena detto: se noi accettiamo che un reato punito con la pena congiunta, che è di gravità maggiore rispetto al reato punito con la sola pena dell'arresto, ma per il primo noi ammettiamo nella tesi più liberale la procedura di estinzione del reato e per il secondo no, evidentemente c'è qualche cosa che non quadra.

A questo proposito aggiungo che uno degli altri motivi formali è quello del rispetto del principio di legalità della pena, perché i fautori di questa tesi in buona sostanza dicono che la pena dell'arresto scompare e non si calcola. Si dice: «Purché ci sia una pena pecuniaria, noi applichiamo il quarto del massimo», ma quella detentiva che fine fa? Viene cancellata in barba al principio di legalità. Non si può neanche sostenere che la pena detentiva possa essere convertita in pena pecuniaria, perché la legge non prevede questo meccanismo, né c'è nessun indizio che possa portare a sostenere questa tesi.

Gli effetti pratici sono abbastanza importanti, perché sul territorio regionale spesso gli organi di vigilanza come le ARPA operano sotto il controllo di due o addirittura anche tre procure della Repubblica e quando vanno a fare i controlli, devono portarsi una mappa, sapendo poi quali sono gli orientamenti dell'una e dell'altra procura. Mi sembra che questo sia già un effetto distorsivo.

[...]

La seconda criticità [...] è legata al fatto che nel meccanismo previsto dell'articolo 318-septies, in analogia a quello che era già previsto nella legge 758, si stabilisce che in caso di **adempimento tardivo o con modalità diverse da quelle prescritte** il contravventore possa accedere all'oblazione in sede giudiziaria, quindi con l'articolo 162-bis [c.p.]. Tuttavia, mentre nella legge 758 in questo caso, proprio perché è una situazione che vuole essere ancora di favore per il contravventore anche da un punto di vista deflazionistico, è previsto comunque che il contravventore sia ammesso a pagare ugualmente il quarto del massimo dell'ammenda, nella legge sui reati ambientali si prevede la metà del massimo.

Mi rendo conto che su questo problema è già intervenuta la sentenza della Corte costituzionale del 20 febbraio 2019 che ha rigettato la questione di costituzionalità, però sollevo il problema e in questo senso mi rivolgo alla Commissione, se dovessero decidere in questo senso, per una rivisitazione del

problema, perché la Corte costituzionale ha semplicemente detto che non è manifestamente irragionevole questa differenza di trattamento, ma ciò non toglie che la discrezionalità che la Corte costituzionale in questa sentenza ha ritenuto di non poter sindacare effettivamente, a mio parere non trova tanta giustificazione, tenendo conto che, come dice da Corte, l'obiettivo da un lato è sempre quello di ottenere l'effetto deflattivo e dall'altro ottenere l'adeguamento – leggo testualmente – «degli impianti inquinanti anche l'adempimento tardivo».

Qui aggiungo ancora un altro particolare: questa norma, anche se testualmente non è scritto secondo me per motivi logici e sistematici, è applicabile anche al caso di chi abbia adempiuto nei tempi, tempestivamente, conformandosi alle prescrizioni, ma che per motivi suoi non abbia effettuato il pagamento in forma ridotta in sede amministrativa, nel momento in cui l'organo di vigilanza manda l'avviso che il contravventore può effettuare il pagamento. In un caso come questo, per un pagamento non effettuato oppure addirittura effettuato tardivamente, perché qui è l'unico termine della procedura che secondo la Corte di cassazione è perentorio, ritardare di un giorno equivale a non effettuare il pagamento.

Ho sempre dato l'interpretazione, che credo possa essere condivisa, secondo cui, anche se la legge testualmente non lo dice, sarebbe assurdo applicare il disposto in un caso che è più grave di quello che non è regolato. Il caso non regolato è di chi ha adempiuto tempestivamente e regolarmente, ma è costretto a pagare in sede di oblazione la metà del massimo dell'ammenda, quando, se avesse effettuato il pagamento tempestivamente, come avviene nel settore della sicurezza del lavoro, avrebbe potuto avere il quarto del massimo.

L'ultimo tema è quello della **condizione di procedibilità**. C'è un orientamento che ormai è consolidato, anche se secondo me andrebbe rivisitato non per bocciarlo, ma per integrarlo e metterlo meglio a punto, in cui si dice che l'organo vigilanza può anche non impartire la prescrizione. Questa mancata indicazione – l'ultima sentenza è stata depositata il 19 maggio del 2022, quindi un mese fa – non è causa di improcedibilità dell'azione penale.

Il problema qual è? È che la Corte di cassazione forse dovrebbe approfondire più alcuni aspetti che sono quelli procedurali. La procedura costruita dal legislatore è tutta tarata in senso fisiologico su un sistema che vede indicazione della prescrizione, adempimento, pagamento e constatazione dell'avvenuto adempimento e dell'avvenuto pagamento, comunicazione al pubblico ministero.

Il pubblico ministero a questo punto archivia e si comincia a dire che la prescrizione non è obbligatoria senza dire quali sono i reali casi in cui questa si può effettivamente omettere, dimenticandosi che si può non dare la prescrizione perché non c'è nulla da regolarizzare, ma si deve comunque ammettere al pagamento. Questo lo dice sia la Corte costituzionale con una sentenza del 1998 sia la Corte di cassazione con una sentenza del 2019, che ha ribadito che anche nei casi di cosiddetta “condotta esaurita”, cioè quando non c'è più nulla da regolarizzare e quando è impossibile provvedere alla regolarizzazione, il contravventore ha comunque diritto ad accedere al meccanismo estintivo di pagamento ora per allora.

[...] Dato che la legge 68 e gli articoli della legge 152 nulla prevedono su questo punto specifico dal punto di vista procedurale, a me sembra che forse fare anche qui un'opera di chiarezza sul punto sarebbe quanto mai opportuno.

ROSALIA AFFINITO

Il tema che mi è stato assegnato e di cui cercherò di parlare sulla base [della] esperienza anche concreta di questi anni nel gruppo ambiente della procura di Roma è quello che riguarda la bonifica dei siti, le rimessioni in pristino [...].

A mio parere il tema va affrontato diversamente a seconda delle situazioni in cui ci troviamo. Vi è il discorso delle **discariche abusive**, cioè quelle in cui ci si imbatte l'organo di vigilanza o quelle che vengono rilevate e che sono l'effetto di un accumulo progressivo nel corso degli anni da parte di soggetti che poi non vengono identificati. Molto spesso queste discariche si formano in [aree pubbliche ovvero] che sono di privati, ma che non hanno un controllo e una disponibilità di questo terreno. In questi casi siamo di fronte a ipotesi in cui è l'organo pubblico che si fa carico delle **spese della rimessione in pristino** di queste aree, anche perché c'è una giurisprudenza amministrativa che si è consolidata nel tempo e che ha sostanzialmente annullato le ordinanze che i sindaci emettevano in danno dei proprietari di queste aree, laddove non è dimostrato alcun tipo di responsabilità, neanche per colpa o per omessa vigilanza, da parte dei privati.

Quando siamo di fronte a queste discariche su terreni di privati che, ad esempio, vivono in altri contesti, all'estero o in altre città e che non hanno la possibilità di effettuare un controllo, su questo, l'organo pubblico, che è il comune, si deve far carico quelli che sono poi gli obblighi successivi di rimessione in pristino.

Un altro discorso, invece, è quando siamo di fronte a delle **attività autorizzate che vengono svolte illecitamente** e che possono poi comportare delle violazioni, delle contestazioni di reati quali il traffico illecito di rifiuti oppure una discarica abusiva. Si pensi, ad esempio, a tutte le **cave dismesse** che con il pretesto del ripristino ambientale vengono sostanzialmente riempite di rifiuti. Quello che deve essere un ripristino in realtà diventa un inquinamento, perché diventano sostanzialmente delle discariche a cielo aperto.

Qui il discorso è diverso perché si tratta di affrontare il tema dell'efficacia degli strumenti penali che noi abbiamo a disposizione per poter imporre al privato l'obbligo di rimessione in pristino e successivamente bonifica. Questi obblighi sono previsti dalla legge, perché nel 2015 l'articolo 452-duodecies prevede che alla condanna [e] anche in caso di patteggiamento, per questi reati consegue la condanna da parte del giudice all'**obbligo di rimessione in pristino** e nel caso in cui ciò non venga effettuato, scatta un ulteriore reato di **omessa bonifica**, il 452-terdecies.

Il punto è l'efficacia di questi strumenti. Considerate che il 452-terdecies è un delitto punito con la reclusione da uno a quattro anni e con la multa da 20 mila a 80 mila euro, quindi il punto è rendere efficaci questi strumenti.

[...] ho potuto constatare che la strada più efficace per ottenere in questi casi che il privato ponga mano al suo portafoglio e proceda a effettuare la bonifica – considerate che sono interventi che richiedono impegni economici importanti – è quella di **subordinare a questa attività la sospensione condizionale della**

pena nei casi in cui ciò sia possibile, perché in questo caso il privato è stimolato fortemente e interessato a poter ottenere il beneficio, la sospensione condizionale della pena e a procedere a questa bonifica o rimessione in pristino. Questo è un altro tema critico, perché i tempi di queste di queste attività sono **tempi molto lunghi** perché il privato deve poi procedere a una caratterizzazione dei rifiuti, deve presentare un programma, un progetto di bonifica che deve essere vagliato dall'organo di vigilanza – in genere lo facciamo valutare dall'ARPA – e deve ottenere le autorizzazioni a poter procedere a questa attività di ripristino. Quindi, i tempi sono molto lunghi.

Faccio solo l'esempio di un procedimento penale trattato lo scorso anno che riguardava una discarica a Ferentino in provincia di Frosinone con indagati e imputati condannati per traffico illecito dei rifiuti e per discarica abusiva e con patteggiamento in cui la pena sospesa è condizionata a questa rimessione in pristino delle aree. È passato un anno e siamo ancora nella fase in cui l'attività è ancora in corso, proprio perché i tempi anche di autorizzazione da parte dell'organo amministrativo sono piuttosto lunghi.

Già c'è stato questo passo avanti importante con la legge del 2015 che ha introdotto comunque un delitto, cioè quello del 452-terdecies, perché prima di questa fattispecie avevamo completamente le armi spuntate, atteso che il Testo unico ambientale prevedeva una semplice contravvenzione all'articolo 257 di difficile applicazione concreta.

La terza ipotesi che dall'esperienza ho potuto rilevare è quella in cui quest'obbligo di bonifica di rimessione in pristino scatta quando si verifica un **evento improvviso** che possa provocare un possibile inquinamento. Questo perché il Testo unico ambientale prevede che al verificarsi di un evento potenzialmente inquinante, il privato deve darne immediatamente **comunicazione all'autorità amministrativa** e deve procedere immediatamente a porre in essere [...] tutte le attività necessarie di messa in sicurezza.

Che succede se non fa questa comunicazione? In questo caso anche qui la sanzione penale è veramente una sanzione minimale, perché l'articolo 257 prevede una contravvenzione di scarsissima rilevanza e in questo senso il privato potrebbe non essere assolutamente incentivato a dare comunicazione di questo evento potenzialmente inquinante.

[...] È chiaro che il privato che fa la comunicazione è obbligato a fare una procedura di verifica del superamento delle CSC (concentrazione soglia di contaminazione), delle cosiddette “soglie di contaminazione”, a fare il progetto per verificare il superamento di eventuali soglie di rischio, quindi di procedure che sono lunghe e costose, e ha un interesse economico a cercare di occultare l'evento, a gestirlo in economia senza darne quindi comunicazione e senza porre rimedio effettivo al fenomeno potenzialmente inquinante.

In questi casi occorrerebbe incentivare il privato, eventualmente sanzionando in maniera più severa l'eventuale omessa comunicazione di questi eventi che possono essere effettivamente gravi [...] Se non si verifica nell'immediato se effettivamente vi è stato un inquinamento o un pericolo di inquinamento, la situazione si scopre a distanza di anni, quando è assolutamente irreparabile.

Tornando a quello che forse è uno dei principi fondamentali del testo unico ambientale, per cui chi inquina paga, ma se ripara, paga meno, allora dovremmo probabilmente cercare di trovare degli strumenti per incentivare il

privato ad adottare queste procedure che per quanto costose, possono trovare un modo per poter poi consentirgli di avere dei vantaggi nella scelta di questa strada piuttosto che quella di non portare la luce queste problematiche e tenerle occulte.

ANNA RITA MANTINI

Il legislatore italiano [...] nella materia ambientale, soprattutto negli ultimi anni, ha fatto molto bene. Per esempio, la normativa 68 del 2015 è un'ottima normativa [...]. A mio avviso dobbiamo chiedere al legislatore verso quale diritto penale vogliamo andare: se verso un **diritto penale ambientale reale**, quindi dell'efficacia, anche in ordine ai tempi e ai risultati, oppure se vogliamo rimanere, come fanno anche altri Paesi all'avanguardia, verso una normazione che sia di mera affermazione valoriale, magari particolarmente elegante, ma non attenta ai risultati.

[...] chi tutti i giorni lavora con queste tematiche si rende conto che se dobbiamo affrontare i grandi fenomeni di compromissione dell'ambiente, gli strumenti spesso sono del tutto inefficaci, soprattutto per il giudice penale e prima ancora per il pubblico ministero, che deve provare ad accertare quei fatti, dovendo verificare se inquadrarli nelle fattispecie criminose tipizzate e se quei fatti possono essere oggetto di un'aggressione da parte dell'attività investigativa prima e poi dell'accertamento giudiziale dopo.

Gli **inquinamenti storici** pongono un grandissimo problema secondo il mio punto di vista, innanzitutto quello del fattore tempo. Voi immaginate che dove, come nel caso della vicenda di Bussi, il soggetto inquinatore è un inquinatore che ha agito a partire dai primi del Novecento, per poi arrivare a un accertamento delle sue condotte di inquinamento continuate – non diciamo “permanenti”, perché altrimenti la Cassazione ci censura – fino agli anni Novanta, ebbero in quel caso di specie a realizzare quello che è pacificamente ricostruito come un fenomeno di gravissima compromissione di tutte le matrici ambientali, quindi non soltanto quelle aeree o nel terreno, ma falda superficiale e le falde profondissime, quindi le falde acquifere.

In questa vicenda giudiziale che si è conclusa con passaggi in giudicato di tutte le sentenze nel 2018 – primo grado nel 2014, secondo grado nel 2017 e accertamento definitivo nel 2018 – il problema del giudice che da sempre ha osservato e monitorato il tema del ripristino. Mi piace questa parola più che “bonifica”, perché io vorrei accedere alla definizione che dà l'articolo 209 del Testo unico ambientale, cioè una visione più ampia di quella di mera bonifica, quindi proprio un'attenzione verso una **riqualificazione dei siti inquinati** come in questo caso. Nonostante si sia giunti a un'affermazione pacifica di grande compromissione dell'ambiente con gravissimo pericolo anche per la salute, a quel punto la procedura amministrativa che in questo caso implicava la necessità di individuare il soggetto inquinatore, nonostante il passaggio in giudicato di una sentenza che è stato oggetto di un travaglio processuale, come potete immaginare e come accade nei grandi processi, questa vicenda amministrativa si è sovrapposta e ha gravemente ritardato quello che attualmente forse è l'avvio della fase di bonifica/ripristino.

Mi chiedo e mi interrogo con il legislatore e con tutti voi: in questi casi, dove c'è stata una vicenda processuale così importante e anche complessa, si è giunti ad

un accertamento di un fatto, è davvero necessario dover attendere l'indicazione in questo caso da parte della provincia e poi il recepimento da parte del Ministero dell'ambiente del soggetto inquinatore, cioè di colui che [...] deve adempiere all'obbligo della direttiva 35 del 2004 [per il] proprio inquinamento? Dico questo in maniera provocatoria, perché la risposta a questa domanda retorica era 'sì', almeno per il giudice amministrativo, ma questo ha implicato un rallentamento dell'avvio in concreto delle fasi di bonifica di almeno due anni.

[...] Un biennio comincia a diventare un periodo rilevante, soprattutto nei casi come questo, in cui abbiamo [...] una situazione derivante dall'insistenza di discariche con sostanze altamente pregiudizievoli per la salute, con il materiale che rimane ancora *in situ*, con le MIPRE (misure di prevenzione) e le MISE (misure di messa in sicurezza d'emergenza) - uso questo termine purtroppo alternativamente perché c'è stata anche qui grande confusione sotto il cielo da parte delle autorità -, l'unica misura veramente ripristinatoria in questa realtà è stata quella della rimozione integrale del materiale inquinante che ancora oggi continua a percolare, nonostante la creazione di un *capping* superficiale che in realtà purtroppo con il passare del tempo veniva a deteriorarsi e nonostante l'esistenza di alcune misure di MISE, che in questo caso sono consistite nella creazione di serbatoi di emungimento delle acque, che provavano a contenere proprio questo rilevamento di clorurati che continuano ancora oggi a creare un pericolo per la salute e l'ambiente; ma noi riteniamo anche per la collettività, certamente quella che insiste in quell'area, ma anche tutta la collettività, se riteniamo che l'ambiente è un sistema dinamico.

Di fronte a questo problema, in realtà a mio parere abbiamo assistito in questa vicenda processuale a un non felice parallelismo della **vicenda amministrativa** e dell'efficacia nell'attività in concreto del ripristino.

Questo è sicuramente stato individuato come un SIN rispetto al quale il Ministero dell'ambiente aveva preso in carico su di sé la fase di gestione largamente detta. La bonifica inizialmente era stata prevista e avviata nelle forme semplificate dell'articolo 242-bis del Testo unico ambientale da parte di un iniziale commissario governativo, Goio, il quale pensò bene di appaltare la bonifica di un sito proprio perché sussistevano queste problematiche anche di "individuazione" paradossale del soggetto inquinatore e la avviò in fase semplificata, quindi in urgenza. Purtroppo quello che era un appalto aggiudicato nel 2018 venne in autotutela messo nel nulla dallo stesso soggetto gestore del sito, cioè il Ministero dell'ambiente, il quale motivò in autotutela questo provvedimento di revoca del bando proprio sulla base di due fattori: il primo era un parere negativo del Ministero dei lavori pubblici che avrebbe censurato *ex post* dopo la creazione del bando [...] ma soprattutto - questo è il tema - nel frattempo dalla provincia di Pescara, quindi dal soggetto più vicino al territorio, non era stato ancora individuato l'inquinatore.

A molti questa è parsa una situazione davvero paradossale, proprio perché, come potete immaginare, questa scelta del Ministero più o meno opinabile è stata a sua volta oggetto di impugnazioni al TAR, al Consiglio di Stato, nell'adunanza plenaria e alla Cassazione. Questa vicenda amministrativa si è chiusa con la riaffermazione che quella gara era legittima e adesso si poteva dare corso. Qual è il risultato temporale? Che la bonifica in senso proprio non è

ancora avviata, perché la consegna dei lavori è prevista nell'ottobre 2022 e la fine dei lavori ragionevolmente nel 2024.

Il giudice penale osserva questa vicenda – sarebbero tantissime le questioni da affrontare anche sulle MIPRE e sulle MISE, perché ovviamente qui c'è stato anche un soggetto proprietario non inquinatore e anche un comune intervenuto in questa vicenda – e [...] oggi deve porsi il problema della sussistenza di un'omessa bonifica, ai sensi dell'articolo 453-terdecies, delitto che è punibile a titolo di dolo e non di colpa – io credo che le colpe forse possono essere possono essere rintracciate in questa vicenda, ma è difficile sussumere il dolo da parte del giudice penale – e prima ancora il pubblico ministero osserva questo iter, cerca anche di porre dei punti fermi e di relazionarsi con l'ARPA e trova questo ingombrante presenza della macchina amministrativa anche pubblica che pare parli una lingua diversa. Penso che il legislatore, soprattutto per in grandi fenomeni di inquinamento come questo, dovrebbe porsi un problema derogatorio rispetto al sistema generale e alla disciplina prevista su impulso comunitario e pensata forse per le forme più contenute di inquinamento e di bonifica.

In questi casi, invece, nonostante ci siano delle procure attente come sinceramente ritengo quella che rappresento con ottimi colleghi, pronti fin da subito a verificare che le pene venissero attuate, penso che il legislatore abbia strumenti spuntati sotto il profilo dell'efficacia.

Tra l'altro, i soggetti sono tanti e tutti hanno contribuito in qualche modo a portare a casa un risultato anche di tipo temporale, cioè pagare tutti tardi e forse pagare meno. Qui abbiamo anche un proprietario non inquinatore, che era il soggetto gestore che il processo aveva accertato essere colui che in qualche modo era subentrato già in un sito pesantemente inquinato e che con una caratterizzazione fatta con dei parametri nel 2004 aveva concorso a portare a conoscenza quello che la procura contestò come avvelenamento delle acque potabili.

Il soggetto inquinatore si trovò a questo punto onerato degli obblighi di MIPRE fino a quando rimaneva proprietario del sito. Dopodiché questo sito è stato dismesso con una strana vicenda [...] da un comune di insistenza delle discariche che, acquistando non una a una le discariche poste a nord del SIN, ovviamente non aveva la disponibilità economica per far fronte nemmeno alle MIPRE previste, anche perché in quel famoso accordo di programma che legittimò l'acquisto una delle condizioni definitorie era che la fase del bando di gara pubblico avviato dal Ministero con l'aggiudicazione del 2018 doveva essere doveva essere portata avanti, perché un comune piccolissimo come quello di Bussi non ha risorse, se non per una gestione corrente. Il comune in questo caso non ottempera neanche alle MIPRE prima avviate dal proprietario non inquinatore, resta due anni senza MISE operative, con fenomeni di inquinamento che continuano e con il giudice penale che ancora una volta ha pochi strumenti per poter ascrivere anche in punto di dolo l'omessa bonifica il soggetto pubblico, questa volta il comune.

[...] Il legislatore penale e anche il giurista sanno che quando c'è un pronunciamento definitivo, un giudicato che ha accertato il fenomeno, valutato sulla base di reati di evento con effetti permanenti, occorre dimostrare un aggravamento della situazione di rischio per la salute, un aggravamento del

deturpamento dell'ambiente eccetera, aggravamento che non è facile riscontrare quando c'è un fenomeno continuo, come in questo caso, ma anche quando non c'è una storicizzazione dei valori più inquinanti con sostanze cancerogene che comunque perdurano nel loro spargimento nell'ambiente.

Oggi colgo questa occasione preziosa per dire all'attenta Commissione, che anche nel passato si occupò del sito di Bussi⁴⁵, di riuscire in qualche modo a farsi carico di queste problematiche proprio per poter tendere a un diritto penale ambientale reale, come ci hanno insegnato i giuristi che auspicavano un diritto penale anche dell'incriminazione che si ponesse alla ricerca di un pericolo in concreto [...] non una mera affermazione di principi o di valori, ma una disciplina che consenta anche a un attento giudice penale di poter ottenere dei risultati in termini di efficacia.

PASQUALE FIMIANI

Volevo rappresentare alla Commissione un problema che sta emergendo anche dalla lettura della recente giurisprudenza amministrativa, in cui mi sembra che molto frequentemente si stia ponendo il tema delle **contaminazioni storiche**. Non so se la Commissione ha fatto un *focus* su come **il processo penale, il processo amministrativo e il procedimento amministrativo** siano tre insiemi che tra loro non parlano e che a volte entrano anche in contraddizione.

Vorrei ricordare che in materia di lottizzazione abusiva esiste una norma che consente al giudice penale, anche se la prescrizione interviene nel corso del giudizio di primo grado, purché si siano accertati tutti gli elementi della lottizzazione, di disporre la confisca dell'area.

Perché non pensare a una stessa possibilità per il giudice penale che accerti per le contaminazioni storiche pienamente gli estremi di un reato, pur rilevando la prescrizione perché il fatto ormai è risalente? O per questa via o per un maggior coordinamento occorre trovare una soluzione al problema delle contaminazioni storiche, sul quale la giurisprudenza amministrativa ormai è chiarissima – anche il Consiglio di Stato l'ha detto più volte – nel senso di attribuire la responsabilità anche se il fatto di contaminazione sia ormai esaurito. Andrebbe approfondito il tema del rapporto tra questi tre insiemi per trovare una soluzione che consenta **l'effettività del ripristino**, perché altrimenti si può arrivare alle condanne, si possono avviare i procedimenti, ma mi sembra che le soluzioni non si trovino.

Questa testimonianza sulla scarica di Bussi, che vorrei ricordare essere inserita proprio in un'area naturalistica alla confluenza di tre fiumi che alimentano un'ampia zona molto urbanizzata della regione Abruzzo, avendo anche un'incidenza anche sulla salute pubblica, richiederebbe un *focus* particolare che le indagini penali stanno manifestando come urgente.

VINCENZO PAONE

Bisognerebbe pensare, se il legislatore è disponibile, a dei meccanismi che colpiscano realmente la **società**. L'inquinatore, il soggetto fisico, la persona fisica va e viene. Oggi, quando ha commesso il reato, era amministratore della

⁴⁵ Relazione sulla situazione delle bonifiche dei siti contaminati: il Sin di Bussi sul Tirino, approvata nella XVII Legislatura, il 14 luglio 2016.

società, ma se poi non lo è più, faccio un po' fatica a vedere ancora quella persona fisica come destinataria di tutti gli ordini di bonifica e anche della stessa condizionale subordinata. [...] Bisognerebbe introdurre misure come la confisca degli immobili, dei beni e delle aree inquinate, e l'ordine di bonifica, introdurle come **misure accessorie indipendenti dalla condanna**, quindi anche in caso di prescrizione, ma direttamente gravanti sulla società.

[...]

La legge non prevede neanche formalmente alcun meccanismo di **interlocazione preventiva o successiva tra l'organo di vigilanza e il pubblico ministero**. Al di là del fatto che nulla impedisce che la polizia giudiziaria possa contattare il pubblico ministero, però qui si bisognerebbe introdurre dei protocolli o fare dei moduli organizzativi, ma se la legge prevedesse un meccanismo almeno nei casi dubbi di interlocazione, sarebbe molto meglio, perché si affida all'organo di vigilanza la valutazione sul campo di questo requisito, cioè danno o pericolo concreto e attuale di danno, che non è quel danno grave che integra l'elemento materiale del delitto di inquinamento ambientale, però neanche si può dire che non ci deve essere nulla, perché [ad esempio] aprire uno scarico non autorizzato è comunque una modificazione della realtà, perché lo scarico prima non c'era e adesso c'è, però lo scarico potrebbe essere non inquinante o con una portata molto ridotta. In un caso come questo noi potremmo avere un reato che è effettivamente sussistente e che provoca una modificazione della realtà, ma non provoca quel danno o quel pericolo concreto attuale di danno che osta all'emanazione della prescrizione.

ROSALIA AFFINITO

La prima precisazione riguarda questo tema delle prescrizioni, poiché anche noi a Roma abbiamo diversi problemi. Uno riguarda il problema del **concorso di persone nel reato**, perché anche su questo probabilmente il legislatore potrebbe chiarire, nel senso che non tutta quella che è la disciplina prevista dalla normativa in materia di infortuni sul lavoro è stata trasposta delle contravvenzioni ambientali. Ad esempio, il problema di concorso di persone nel reato, cioè se il pagamento di uno solo dei soggetti a cui viene contestato il reato possa avere benefici anche per gli altri e possa portare all'estinzione del reato anche quegli altri, non è espressamente nella normativa e forse andrebbe chiarito. Fondamentalmente noi ci regoliamo distinguendo se vi è concorso formale o concorso materiale.

L'altra questione riguarda la possibilità di applicare in questi casi la cosiddetta "continuazione". Mentre nella materia sugli infortuni sul lavoro è previsto un meccanismo che è uguale a quello penale dell'articolo 81 alla **continuazione in caso di violazione della medesima norma**, che comporta un aumento della sanzione fino al triplo, in questa materia non è prevista e può portare all'applicazione della mera somma delle varie sanzioni amministrative senza avere un meccanismo mitigatorio. Questa potrebbe essere un'altra modifica che potrebbe in questo senso agevolare o comunque incentivare il pagamento di queste sanzioni.

Tornando a quello che era il mio tema, ovvero il problema delle **bonifiche** [...] il vero problema è quello che si pone nel momento in cui le discariche vengono chiuse [...] e quindi non ci sono i soldi per poter procedere [alla] fase del

capping e poi della successiva fase *post mortem*. Non solo vi è la mancanza delle fideiussioni, ma in un noto caso romano la tariffa già prevedeva che una quota parte doveva essere destinata al *capping* e al *post mortem* e poi quando è stata sequestrata la società, questi soldi in realtà non c'erano, anzi la società era priva di fondi con il risultato che adesso lo Stato si farà carico con i soldi del PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) di procedere al *capping* e alla bonifica. Bisogna trovare uno strumento per consentire al privato, che svolge un'attività molto remunerativa e che lo fa anche per trent'anni, perché ha delle autorizzazioni molto lunghe nel tempo, che nel corso degli anni accumuli fisicamente le somme e verosimilmente anche le **garanzie fideiussorie**. Bisognerebbe trovare un meccanismo per cui venga trattenuta proprio dal pagamento sulla tariffa a monte dallo Stato quella che è la quota parte destinata al *post mortem* e non lasciare al privato la possibilità di poterlo gestire o di poterlo garantire con fideiussioni che a distanza di anni si rivelano farlocche, perché anche le stesse società poi falliscono o quant'altro.

ANNA RITA MANTINI

Sempre in tema di ripristino andrebbe forse verificato bene l'ampliamento della 231, laddove vediamo che ci sia un difetto di coordinamento tra l'ipotesi contravvenzionale del Testo unico ambientale e il nuovo delitto, il 453-terdecies, visto che [...] la molla che ti porta ad agire per il ripristino è certamente il risparmio di spesa. Secondo i pubblici ministeri questo è un fattore da incentivare per poter arrivare a una prevenzione ambientale, prima che a un diritto penale della condanna o comunque del ripristino.

Mi permettevo di segnalare una non facile interpretazione ad opera anche delle autorità amministrative, quindi forse anche dei tecnici del Ministero, delle diversissime **nozioni di MIPRE e di MISE**, spesso e volentieri utilizzate come sinonimi o comunque con delle funzioni assimilabili, ma sappiamo tutti che, invece, non è così. La disciplina che pone le loro definizioni e i loro scopi è assolutamente diversa. Se di MIPRE possiamo parlare anche per il soggetto che volontariamente si fa carico del ripristino, quindi il gestore, il proprietario non inquinatore, di MISE possiamo parlare sicuramente solo per il soggetto inquinatore con un diverso carico sia del peso dell'attività e della sopportazione degli oneri economici.

Nella prassi riscontriamo questa netta diversificazione anche ideologica e concettuale, che mi pare spesso manchi e che determina anche delle conseguenze in ordine a questi fenomeni di confusione amministrativi che riverberano necessariamente anche sull'efficacia della tutela del ripristino.

PIETRO MOLINO

Sul tema delle prescrizioni le principali criticità, quelle di più interesse per quanto riguarda anche il lavoro della Commissione, riguardano evidentemente la necessità di chiarire definitivamente alcuni aspetti che devono favorire e migliorare il sistema delle prescrizioni.

Il punto principale, che è quello della tipologia delle prescrizioni ai reati applicabili, è un punto non secondario, perché determina una disparità di trattamento all'interno del territorio nazionale e non favorisce neanche quel rapporto di omogeneità e di professionalizzazione del lavoro anche da parte

delle agenzie regionali chiamate a effettuare l'attività di verifica, di controllo e di successiva individuazione ed elaborazione della prescrizione.

Il secondo punto [...] che è altrettanto importante, riguarda la necessità di chiarire una volta per tutte se si tratti di una condizione di procedibilità e cosa succede se questa prescrizione non viene impartita. Questo tema incrocia anche la necessità di chiarire anche il ruolo e l'interlocuzione tra la polizia giudiziaria, quindi anche tra l'organo accertatore, e il pubblico ministero, che necessariamente per dettato costituzionale non può essere esautorato dal momento finale di verifica della congruità della compiutezza e dell'adeguatezza della prescrizione rispetto a quella che è stata la violazione accertata.

Un punto che non è stato sottolineato, ma che mi sembra altrettanto importante ai fini di una implementazione del meccanismo delle prescrizioni, è quello della **destinazione delle somme**, dell'individuazione esatta e precisa da parte dell'articolato normativo di quale sia il soggetto che deve riscuotere la somma a titolo di oblazione e l'utilizzo stesso e immediato delle somme che vengono percepite.

Sul lato, invece, della bonifica e del ripristino, i due temi che sono stati intercettati nell'audizione odierna e che mi paiono totalmente centrali sono quelli relativi all'individuazione di risorse oggi e subito adeguate a sopportare eventuali costi di bonifica. Questo è un tema complessivo che intreccia anche la tematica dell'urbanistica e del paesaggio, sul quale probabilmente il legislatore interno non ha abbastanza riflettuto, nel senso che serve a poco attuare cauzioni, fidejussioni eccetera, quando poi il danno è stato fatto, se vi è stata mutazione o una modifica impattante dell'assetto territoriale e paesaggistico dell'ambiente e delle matrici ambientali, sulle quali poi è difficilissimo intervenire, vuoi perché le fidejussioni e le cauzioni sono false o comunque inadeguate, vuoi perché [...] spesso e volentieri il soggetto fisico non è neanche più quello.

Occorre pensare a meccanismi preventivi di accumulo stratificato ma costante nel tempo di somme che siano in grado di garantire la possibilità di effettuare operazioni di ripristino, generalmente considerate probabilmente a carico dello Stato, perché qui poi si tratterà di pensare se effettivamente il recupero di tutte queste matrici o il recupero del territorio sia un'operazione che vogliamo sempre consegnare al privato che spesso e volentieri è il responsabile di queste violazioni, il quale evidentemente ha una contropinta e un interesse antagonista a effettuare queste operazioni di recupero, di ripristino, di demolizione e di quant'altro o se, invece, fare in modo che questo meccanismo sia **assunto dalla collettività, ma sulla base di un patrimonio**, sulla base di una dotazione finanziaria di cui ci siamo dotati.

L'ultimo punto è quello relativo al reato di omessa bonifica. [Si] sottolineava la difficoltà di immaginare una ulteriore **incriminazione per omessa bonifica** a fronte di un procedimento di bonifica che è rimesso all'autorità amministrativa, che consegue a un precedente accertamento giudiziale rispetto al quale magari si è data la sospensione condizionale subordinata. Qui la tematica è amplissima e potrebbe essere oggetto di riconsiderazione e di analisi un po' più ampia da parte della Commissione, perché i punti di criticità della scelta di individuare come ulteriore fattispecie penale una condotta che non è quella di

inquinamento, ma è quella di inadempimento dell'obbligo di bonifica pone non pochi problemi anche con il rischio che vi possa essere una doppia incriminazione, una doppia punizione da parte di un soggetto che prima viene punito per aver inquinato e una seconda volta viene punito per non aver bonificato.

7. Conclusioni

L'inchiesta svolta dalla Commissione nella XVIII Legislatura, pur avendo dovuto subire gli effetti dello scioglimento anticipato delle Camere, che ha impedito ulteriori acquisizioni previste, consente di concludere la presente Relazione con considerazioni che guardano a quanto avvenuto dall'entrata in vigore della legge n. 68 del 2015 a oggi e che forniscono una visione di prospettiva in cui l'attuazione efficace di quella che va considerata una buona legge, necessita di una condivisione di intenti tra funzione legislativa e di controllo parlamentare, potere esecutivo, giurisdizione, nonché tra tutti gli attori istituzionali della tutela dell'ambiente.

Senza dimenticare il ruolo che la Commissione stessa ha esercitato, tanto da far dire a uno dei magistrati auditi nel coordinamento esaminato nel capitolo precedente che nel campo della tutela dell'ambiente "l'Italia ha una capacità di lettura dei fenomeni che è straordinariamente superiore" rispetto ad altri Paesi dell'Unione europea, perché "concorrono nel dare questa capacità di lettura sia il fatto che abbiamo un'autorità giurisdizionale indipendente, sia il fatto che abbiamo una Commissione parlamentare che si dedica specificamente a questo tema".

La puntualizzazione successiva del responsabile della Rete delle Procure generali nella materia ambientale è del pari significativa: "noi abbiamo un sistema molto puntuale di accertamento e di prevenzione degli illeciti. Probabilmente all'estero hanno un sistema amministrativo più efficiente e una burocrazia che funziona, che è rapida nel decidere e questo certamente può essere un elemento positivo anche di prevenzione indiretta degli illeciti".

Siamo dotati di un apparato normativo, incentrato sulla legge n. 68 del 2015, adeguato a garantire l'efficacia della legge, soprattutto in una prospettiva di prevenzione generale dei reati; l'effettività della

tutela sconta, tuttavia, come si è detto e come è emerso progressivamente nei capitoli precedenti, le lacune nell'attuazione sotto alcuni profili di implementazione normativa e organizzativa. E' utile riportare un passaggio delle conclusioni della Relazione approvata nella XVII Legislatura⁴⁶ al fine di verificare sinteticamente – pur nella diversità di metodo dell'inchiesta ora svolta – quale fosse lo sviluppo atteso dopo l'entrata in vigore della legge:

“Alla legge n. 68 del 2015, che ha agito sul problema storico dell'efficacia dello strumento penale nella materia della tutela ambientale, viene ad essere attribuita una funzione primaria di prevenzione generale degli illeciti e di orientamento dei comportamenti; essa è altresì destinata a produrre – per la formulazione delle norme incriminatrici, per ciò che altre norme prefigurano in ambito processuale – una visione funzionale del procedimento penale, attraverso il perseguimento della sua effettiva utilità e l'integrazione delle competenze. Altra considerazione indotta da una prima interpretazione della legge e confermata dai dati qui esaminati è che si tratta di una legge potenzialmente destinata ad acquisire progressiva efficacia. Il sistema delle prescrizioni per l'estinzione delle contravvenzioni produce effetti con rapidità, sia pure in presenza di alcune criticità riferite dagli uffici giudiziari ed esaminate in più sedi istituzionali; la funzione generalpreventiva delle nuove previsioni sanzionatorie opera da subito e progressivamente sulle scelte dei singoli; la complessità delle indagini su comportamenti strutturalmente illeciti, manifestazione di persistente criminalità ambientale, comporterà la dilazione nel tempo di esiti processuali. Si collega a questo tema quello degli effetti di prevenzione generale e speciale prodotti dalla legge, che il rapporto del Servizio [di controllo parlamentare] designa come «stima dell'effetto mediato – attraverso i comportamenti indotti nei cittadini e nelle imprese – dell'introduzione della legge n. 68 del 2015 sul bene giuridico tutelato». Le necessità indotte dalla natura delle nuove norme risultano tra l'altro quelle di una formazione adeguata per tutti i soggetti coinvolti e della garanzia di uniforme applicazione della legge in tutto il territorio nazionale, in particolare per quanto riguarda la parte VI-bis del decreto legislativo n 152 del 2006. È altresì percepita l'opportunità di una riflessione sulla destinazione delle risorse prodotte dall'applicazione del sistema delle prescrizioni e delle sanzioni penali, principali e accessorie. Si tratta di temi che si legano, e suggeriscono la necessità

⁴⁶

https://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/026/INTERO.pdf
pp. 43-44.

Va ricordato che la Relazione sulla verifica dell'attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, in materia di delitti contro l'ambiente era stato il risultato del lavoro svolto dalla Commissione in collaborazione con il Servizio per il controllo parlamentare della Camera dei deputati; essa conteneva un'iniziale valutazione dell'applicazione della legge, affrontava il tema dell'efficacia delle norme in materia di tutela dell'ambiente e offriva un'ipotesi di metodo per la successiva raccolta e analisi di elementi informativi.

di un approccio innovativo: sia sul versante giudiziario che su quello dei controlli in materia ambientale è suscettibile di trovare spazio un modello «a rete» per generare omogeneità, equilibrio, migliore gestione delle risorse. La legge n. 132 del 2016 agisce in questa direzione con la creazione del «Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente»; la magistratura requirente sta ricercando un bilanciamento tra autonomia dei singoli uffici, circolazione delle informazioni, uniformità delle prassi. L'incidenza di una legge dapprima lungamente attesa e poi attentamente esaminata in più ambiti, ha consentito alla Commissione di raccogliere contributi di significativa analisi e approfondimento. È dunque possibile coltivare l'ipotesi di uno scambio proficuo di informazioni, finalizzato a un'applicazione efficace della legge penale: il tentativo di un dialogo fattivo e reciprocamente consapevole tra chi è chiamato ad applicare le norme, chi le ha prodotte e chi, nell'articolazione parlamentare, svolge una funzione di inchiesta e di verifica, può dirsi riuscito, testimoniando la vitalità ulteriore del procedimento e della funzione parlamentare. La legge 22 maggio 2015, n. 68 è frutto di un lavoro parlamentare ampio e approfondito: la sua prima fase di attuazione conferma la complessità ma anche le potenzialità del complesso normativo che ad esito di quel lavoro è stato prodotto. L'elaborazione giurisprudenziale non potrà che basarsi su quel livello di tecnicità, e qualsiasi eventuale intervento normativo successivo, laddove strettamente necessario, non potrà che attestarsi sul medesimo livello di approfondimento che ha portato all'approvazione della legge, utilizzando nella maniera più incisiva le funzioni conoscitive, d'inchiesta e di controllo parlamentare".

Le vicende che hanno fatto seguito all'entrata in vigore della legge n. 68 del 2015 e all'esame della sua attuazione compiuto dalla Commissione con la Relazione approvata nel febbraio 2017, esaminate nei capitoli precedenti di questa Relazione, si pongono in linea di continuità con le osservazioni e valutazioni sopra riportate.

In sintesi si tratta dei temi: della funzione primaria di prevenzione generale degli illeciti e di orientamento dei comportamenti assunta dalla legge; della formazione adeguata per tutti i soggetti coinvolti; della garanzia di uniforme applicazione della legge in tutto il territorio nazionale; dell'adeguatezza del sistema delle prescrizioni di cui alla parte VI-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006; della destinazione delle risorse prodotte dall'applicazione del sistema delle prescrizioni e delle sanzioni penali, principali e accessorie; dello scambio e della circolazione delle informazioni in materia ambientale; dell'approccio a eventuali modifiche della legge.

Incrociando questi temi con quelli indicati nello schema generale di lettura del § 1, si possono formulare delle sintetiche proposizioni.

La costruzione di una giurisprudenza, in particolare di legittimità, sulla legge n. 68 del 2015, è avvenuta senza significativi contrasti e consente, oggi, di avere sufficiente chiarezza sui precetti della legge.

L'organizzazione delle polizie giudiziarie, chiamate a dare applicazione alla legge nella fase della prevenzione e della repressione dei reati da essa previsti, manifesta tre profili critici: l'incompleta integrazione conseguente all'assorbimento nell'Arma dei Carabinieri del Corpo forestale dello Stato; la necessità di favorire l'acquisizione di competenze ambientali anche nelle altre polizie giudiziarie, considerato che gli illeciti ambientali presentano profili complessi (coinvolgendo ipotesi di illeciti contro la pubblica amministrazione, contro l'economia, di criminalità organizzata, di criminalità transnazionale); la mancata attuazione della legge n. 132 del 2016 per quanto riguarda l'attribuzione di compiti di polizia giudiziaria agli operatori del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (con limiti manifestatisi anche per le attività di controllo).

L'uniforme applicazione sul territorio nazionale della legge necessita di un'integrazione organizzativa e di un costante scambio informativo che coinvolga le autorità giurisdizionali (nel rispetto delle norme di ordinamento giudiziario ma prevedendo modalità utili a tal fine, che per ora si sono tradotte, nel solo ambito inquirente, nell'attività della Rete delle procure generali nella materia ambientale), le polizie giudiziarie, le Agenzie ambientali.

Il tema rinvia a quello dello scambio dei dati e della condivisione o interoperabilità dei sistemi informativi, su cui risulta necessario investire risorse ma soprattutto sviluppare una visione innovativa, aperta, e non ritentiva dei dati da parte di ciascun soggetto o ente.

Il sistema delle prescrizioni, introdotto nel decreto legislativo n. 156 del 2006 come titolo VI-*bis* della legge n. 68 del 2015 si è rivelato un importante elemento deflattivo del procedimento penale, che consente la migliore destinazione delle risorse ai reati effettivamente più gravi: permangono tuttavia degli ambiti privi di adeguata o sufficiente regolazione, nei quali devono intervenire, a completamento, norme primarie o regolamentari.

Sotto questo profilo una delle tematiche più sensibili è quella della destinazione delle risorse prodotte dal versamento delle somme derivanti dal sistema delle prescrizioni, priva, al momento, di regole precise (la questione potrebbe essere estesa, con una destinazione "di scopo ambientale" anche alle risorse rinvenienti dalle sanzioni pecuniarie penali previste dalla legge).

La complessità delle valutazioni richieste per l'applicazione della legge n. 68 del 2015 esige un adeguato livello di formazione, non solo possibilmente condivisa tra gli attori (autorità giudiziarie,

polizie giudiziarie, Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente) ma organizzata con criteri di qualità tali da garantire che in ciascuno di quei contesti venga dato alla materia della tutela dell'ambiente il necessario rilievo.

Prima di un'ulteriore e finale sintesi vanno menzionati alcuni dati di prospettiva emersi nella presente inchiesta, relativi a possibili interventi futuri sulla legge n. 68 del 2015; mantenendo la premessa, già evocata, della condivisa visione della necessità di mantenere inalterato l'impianto della legge, limitando eventuali interventi a corollari regolativi su singoli e determinati aspetti.

Pur essendo stati numerosi gli interventi pubblici e gli studi che ne hanno ipotizzato modifiche, l'esame parlamentare di proposte di modifica delle disposizioni della legge n. 68 del 2015 nella XVIII Legislatura è stato limitato⁴⁷.

Per contro il Ministero dell'ambiente nel governo Conte II aveva promosso studi sfociati nella redazione di un testo che tuttavia non era stato recepito dal Consiglio dei ministri né dunque presentato in Parlamento.

Alla domanda rivolta dalla Commissione al Ministro della transizione ecologica (nell'ambito dell'audizione del 19 maggio 2021): "il precedente Governo aveva attivato tavoli tecnici sulla legge 68 del 2015 che avevano prodotto osservazioni poi tradotte in un'ipotesi di riforma rimasta senza seguito; Il MiTE ha in previsione nuove forme di monitoraggio e consultazione e se questo avverrà di concerto con il Ministero della Giustizia?"

La risposta è stata: "I tavoli tecnici istituiti dal precedente Governo avevano portato alla redazione di uno schema di disegno di legge governativo (redatto dal MiTE in collaborazione, per gli aspetti di competenza, con il Ministero della giustizia). Tale disegno di legge non ha visto la luce, ma è auspicabile che - anche su iniziativa parlamentare - possano essere previste e dedotte in specifici atti normativi forme di monitoraggio e di consultazione, in

⁴⁷ Proposta di legge Molinari e altri: "Modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di bonifica di siti contaminati, nonché al codice penale e al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di reati ambientali"; proposta di legge Galantino e altri: "Modifiche all'articolo 452-bis del codice penale e al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di qualificazione e regime sanzionatorio degli illeciti penali ambientali"; si richiamano altresì le attività conoscitive della Commissione permanente Giustizia della Camera dei Deputati in sede referente (AC 342-957-1814) in prima lettura delle proposte di legge recanti disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente e l'azione di risarcimento del danno ambientale, nonché delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni riguardanti gli illeciti in materia ambientale; e le attività conoscitive delle Commissioni 2^a (Giustizia) e 13^a (Territorio, ambiente, beni ambientali) del Senato in sede referente (AS1345) in prima lettura delle proposte di legge recanti Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente.

collaborazione con il Ministero della giustizia, anche eventualmente a mezzo di una ripresa del predetto disegno di legge”.

Il tema è stato richiamato al termine dell’audizione organizzata il 22 giugno 2022 in collaborazione con la Rete delle Procure generali nella materia ambientale⁴⁸: “i tentativi di intervento di maquillage sulla legge n. 68 si sono fermati di fronte al rischio di una sostanziale arretramento della tutela, però piccoli aggiustamenti sul versante delle prescrizioni e sul versante del coordinamento tra la contravvenzione di omessa bonifica e il delitto di omessa bonifica potrebbero essere pensati, così come un ritocco alla responsabilità degli enti [...] proprio per valorizzare la responsabilità della società rispetto alla persona fisica amministratrice”⁴⁹.

⁴⁸ Intervento di Pasquale Fimiani, Avvocato generale della Procura generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione.

⁴⁹ Nell’ambito dell’interlocuzione con la Procura generale presso la Corte di Cassazione e con la Rete sono state indicati alcuni ambiti di possibile intervento, di cui si dà conto qui di seguito:

“particolarmente avvertita è l’esigenza di integrazione ed allineamento delle ipotesi in cui è possibile disporre la confisca, anche per equivalente. La legge 68 del 2015 ha introdotto l’art. 452-undecies c.p., che prevede la confisca obbligatoria delle cose che costituiscono il prodotto o il profitto del reato o che servono a commettere il reato, salvo che appartengano a persone estranee al reato, nel caso di condanna o di patteggiamento per una serie di reati, nonché la confisca per equivalente dei beni di valore di cui il condannato abbia anche indirettamente o per interposta persona la disponibilità.

Lo stesso schema è stato previsto per il reato di attività organizzate di traffico illecito di rifiuti di cui all’art 260 T.U.A., a seguito dell’aggiunta del comma 4-bis da parte dell’art. 1, comma 3, della legge n. 68 del 2015 (confisca obbligatoria delle cose che servono a commettere il reato o che costituiscono il prodotto o il profitto del reato, salvo che appartengano a persone estranee al reato ed in caso di impossibilità la confisca per equivalente), comma poi riprodotta nell’ultimo comma dell’art. 452-quaterdecies a seguito del trasferimento del delitto nel codice penale con il d.lgs. n. 21/2018.

Tuttavia, la confisca per il reato di attività organizzate di traffico illecito di rifiuti non riproduce due previsioni dell’art. 452-undecies c.p.:

1. il vincolo di destinazione delle cose confiscate per la bonifica dei luoghi (comma 3);
2. la possibilità di condotte riparatorie - quali la bonifica, il ripristino e la messa in sicurezza dello stato dei luoghi - come condizione impeditiva della confisca (comma 4).

Un disallineamento si registra anche a seguito dell’ampliamento del catalogo dei reati ambientali “presupposto” previsti dall’art. 25-undecies del D.lgs. n. 231/2001 da parte della legge n. 68/2015. Infatti, quanto alla praticabilità della confisca, nella forma sia diretta che “per equivalente”, secondo le previsioni dell’art. 19 del Decreto 231, non vi è una piena coincidenza tra l’art. 25-undecies di tale decreto rispetto ai reati previsti dell’art 452-undecies c.p., in quanto

1. è stato escluso dal catalogo dei reati presupposto il delitto di “impedimento del controllo” (art. 452-septies c.p.), invece presente tra quelli per cui è prevista la confisca;

2. rientrano, invece, solo tra i reati presupposto - per i quali è quindi possibile la confisca ex art. 19 del Decreto 231 - i delitti colposi di inquinamento e disastro ambientale (art. 452-quater, comma 1)”.

“Quanto al sistema delle prescrizioni sarebbe auspicabile un intervento correttivo che consenta di superare le difformità interpretativa e risolva in modo unitario ed organico la questione delle misure premiali conseguenti ad interventi di riparazione ambientale e di bonifica, su tre questioni problematiche.

1. contrasto circa l’individuazione delle fattispecie contravvenzionali previste dal T.U.A. per le quali è ammesso il ricorso alla procedura estintiva. Da un lato si ritiene sufficiente che tra le pene edittali sia prevista l’ammenda e, quindi, si ritiene applicabile la speciale procedura a tutte

Si può ritenere che il completamento delle previsioni della legge n. 68 del 2015 in vista della sua più efficace attuazione possa passare attraverso alcuni punti essenziali:

l'attenta costruzione di una normativa regolamentare che la completi;

l'attuazione organizzativa e normativa ancora mancante del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, così come voluto dal Parlamento con la legge n. 132 del 2016;

la valutazione di efficacia dell'attuale strutturazione dei compiti di polizia giudiziaria in materia ambientale;

la costruzione di un'informazione condivisa in materia ambientale, tra autorità amministrative, autorità giudiziarie, polizie giudiziarie e aperta per quanto possibile ai cittadini;

la formazione, possibilmente orizzontale, di tutti i soggetti pubblici coinvolti nell'applicazione della legge, collocata in un contesto che dia alla materia della tutela dell'ambiente il doveroso rilievo;

un esame tecnicamente adeguato delle necessità di intervento sulla normativa primaria e sulla stessa legge n. 68 del 2015, da contenere nel minimo indispensabile suggerito dall'esperienza di applicazione giurisprudenziale; ribadendo che la legge n. 68 del 2015 deriva da un lavoro parlamentare particolarmente accurato, e dunque un'iniziativa riformatrice, per quanto limitata, non potrebbe che ricalcare lo stesso metodo.

E' possibile affermare che il rilevante lavoro parlamentare che ha portato all'approvazione della legge n. 68 del 2015 è proseguito attraverso l'opera della Commissione sia nella scorsa che nella presente Legislatura e che anche in futuro l'armonico dispiegarsi in questa materia delle funzioni parlamentari legislative, d'inchiesta e di controllo, delle attività governative, giurisdizionali e degli enti territoriali, potrà porsi a garanzia di un elevato grado di tutela dell'ambiente.

le contravvenzioni punite con ammenda, sola, alternativa o concorrente con quella dell'arresto, escludendo solo le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto; in senso contrario, invece, si ritiene inapplicabile la procedura estintiva anche alle contravvenzioni punite con pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda.

2. dubbi sulla portata della clausola di esclusione dell'accesso alla procedura estintiva, quando il reato abbia "cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette", in relazione sia alla prima parte della clausola (assenza di danno o pericolo concreto e attuale di danno) sia alla individuazione delle risorse cui tali compromissioni si riferiscono.

3. compatibilità con la struttura delle fattispecie di reato che puniscono la mancanza di titolo abilitativo, dovendosi accertare se e con quali modalità, sia ad esse applicabile la regolarizzazione".

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



180230197740