

<b>Tavolo: 3</b>	<b>Mafia e ambiente</b>
<b>Titolo:</b>	
<b>Coordinatore</b>	<b>Raffaele Piccirillo</b>

**1. ANALISI DEI FATTORI SOCIO-ECONOMICI, DELLE CARENZE REGOLAMENTARI E DELLE PRASSI AMMINISTRATIVE CHE HANNO MOTIVATO E CONSENTITO L'INTERESSE DELLE MAFIE PER LE ATTIVITÀ IMPRENDITORIALI COLLEGATE AL TEMA DELLA TUTELA DELL'AMBIENTE**

**1.1 Premessa**

Per impostare lo studio è parso opportuno procedere con metodo casistico e focalizzare l'analisi sulle cause remote e prossime del *disastro campano*.

La scelta del caso campano corrisponde a molteplici ragioni.

In primo luogo, si tratta di *questione nazionale*, alla cui determinazione concorrono scelte politiche di livello anche statale, nonché inefficienze e distorsioni delle prassi amministrative comuni ad altre aree del paese, nella quale è possibile assistere all'interazione degli attori della criminalità organizzata meridionale con esponenti del mondo imprenditoriale insediato nell'Italia centrale e settentrionale, interessati ad avvalersi dei servizi di smaltimento illegale organizzati e offerti a prezzo conveniente dalle mafie locali, a discapito dei territori di recapito degli smaltimenti e delle comunità che vi abitano.

In secondo luogo, si tratta del caso più studiato sia in ambito giudiziario che su quello dell'inchiesta storica e giornalistica.

Una fiorente produzione pubblicistica è dedicata, interamente o in misura significativa, alle vicende campane analizzate anche attraverso i contributi di conoscenza ostensibili confluiti nelle indagini e nei processi promossi dalla Direzione distrettuale antimafia di Napoli. Processi che hanno focalizzato sia le fasi di gestione puramente criminale dei rifiuti industriali (a partire dalla seconda metà degli anni '80), sia le gravi *defaillances* dell'attuazione in Campania del ciclo integrato dei rifiuti urbani, della gestione emergenziale e del ritorno sulla ribalta degli operatori criminali che avevano caratterizzato la prima fase del fenomeno.

In più occasioni pubbliche il Procuratore nazionale antimafia Franco Roberti, portatore di un'esperienza specifica maturata negli anni di servizio presso la Procura della Repubblica di Napoli, ha avuto modo di sottolineare il ruolo centrale che, nel settore degli smaltimenti illegali, fu assunto dalle organizzazioni camorristiche napoletane e casertane, nella cornice di un contesto criminale (quello della criminalità ambientale) che, invece, sul piano nazionale si connota essenzialmente come "*criminalità d'impresa*" ed è soltanto in termini congiunturali collegato ad ambiti di criminalità organizzata.

Nel corso di un'audizione svoltasi il 4 novembre 2014 innanzi alla *Commissione bicamerale di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sugli illeciti ambientali ad esse correlati*, la peculiarità e l'importanza storica del caso campano era avvalorata dal dott. Roberto Pennisi, responsabile del *Gruppo rifiuti* della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, con la considerazione che, diversamente da quanto accaduto in Campania, in Calabria e Sicilia "*Cosa nostra e 'ndrangheta non si sono mai sognate di gestire il ciclo illegale dei rifiuti. Si sono sempre inserite in quello legale, attraverso i loro sistemi e con i loro metodi, partecipando alle gare d'appalto degli enti locali e acquisendo la gestione*

*dei rifiuti solidi urbani dei centri all'interno dei quali esercitavano il proprio dominio*

Considerazione confortata - nell'esposizione di Pennisi - dai dati statistici che registrano soltanto raramente, nei procedimenti siciliani e calabresi iscritti per violazione dell'art. 260 del d. lgs. n. 152/2006 (attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti) la contestazione dell'aggravante prevista dall'art. 7 della legge n. 203/1991 (metodologia mafiosa o finalità agevolatrice di un sodalizio mafioso) o la contestazione concorrente del delitto previsto dall'art. 416-bis c.p. (associazione di tipo mafioso).

A ulteriore suffragio delle valutazioni svolte dai rappresentanti della Direzione nazionale antimafia, occorre dar conto del contributo scritto fornito al Tavolo da Renato Nitti, sostituto procuratore in servizio presso la Direzione distrettuale antimafia di Bari.

Il dottor Nitti conferma l'assenza, nell'attualità e nel passato, di associazioni di tipo mafioso autoctone dedite alla perpetrazione di crimini ambientali e segnala che i fenomeni di sversamento illecito registrati, nel corso degli anni, in area pugliese segnavano la fase finale di flussi provenienti dalla Campania, disvelati da collaboratori di giustizia provenienti dalle file della criminalità organizzata insediata in quella Regione (v. Relazione allegata).

## **1.2 Il guaio**

Il guaio può riassumersi in poche parole: incapacità di costruire un sistema industriale delle dimensioni adeguate per la gestione dei rifiuti. Ma andiamo con ordine.

La fine ufficiale dell'*allontana e dimentica* per i rifiuti (urbani e industriali), cioè della pratica che aveva caratterizzato il trattamento dei rifiuti a partire dalla rivoluzione industriale (in precedenza i rifiuti non venivano nemmeno allontanati dai luoghi di residenza o produttivi) arriva nel 1982, cioè quando l'Italia recepisce nel proprio ordinamento diverse direttive comunitarie adottate nel corso degli anni '70<sup>1</sup>.

Fino ad allora la materia era regolata dalla legge del 1941.

Semplificando, la situazione era la seguente: i comuni organizzavano (in proprio, con le municipalizzate, o affidando il servizio a imprese private) la raccolta dei rifiuti urbani che poi venivano scaricati e dimenticati nelle *buche per terra*, di solito proprietà di privati, scavate dove faceva comodo o dove il mercato le offriva, senza alcuna precauzione tecnica, senza alcuna considerazione degli interessi ambientali e in assenza di qualsiasi pianificazione.

Per i rifiuti industriali le cose andavano anche peggio: non esisteva alcun censimento di quali sostanze tossiche o inerti producesse il sistema, né vigevano norme che stabilissero come dovessero essere trattate<sup>2</sup>.

## **1.3 Un decollo difficile**

La legge n. 915 del 1982, perseguendo l'obiettivo di impostare, sulla scia delle direttive europee, una strategia razionale, tecnologicamente efficiente, sicura per la salute dei cittadini e rispettosa dell'ambiente, cambiava le regole del gioco.

Prescrivere norme rigorose sul destino dei rifiuti, sia urbani che industriali, provocava una domanda di *smaltimento legale* da parte di chi produceva quei rifiuti, cui avrebbe dovuto corrispondere un'offerta di impianti in grado effettuare trattamenti conformi ai criteri legali di sicurezza per la salute umana e per l'ambiente naturale.

Numerosi fattori concorsero a impedire la formazione di una rete di impianti capace di sostenere la domanda.

Vi furono le difficoltà che qualsiasi transizione di sistema comporta: lentezze, errori, false

---

<sup>1</sup> Le direttive CEE recepite dalla legge italiana n. 915 del 1982 sono la 75 /442 CEE, la 76 /403 CEE (su particolari composti tossici) e la 78/319 CEE in generale sui rifiuti tossici e nocivi.

<sup>2</sup> Uno dei primi tentativi di catalogare la grande varietà dei rifiuti industriali e di studiare la possibilità di utilizzare le scorie di un settore come materia prima per un altro (*recupero dei rifiuti*) fu opera del CNR con il Primo Progetto Finalizzato Energia 1976-1980, con il sottoprogetto Rifiuti.

partenze, fasi di confusione e incertezza.

La carenza di affidabili dati statistici (che fino agli anni '80 non erano considerati di grande interesse<sup>3</sup>) non aiutava ad orientarsi in un campo molto complicato.

Era poi difficile ottenere la condivisione di Comuni, Province (e poi degli ATO) intorno a un piano per i rifiuti e alle sottese scelte tecnologiche, di localizzazione degli impianti, di valutazione degli impatti ambientali.

#### **1.4 Il cocktail proibizionista e lo squilibrio tra la domanda e l'offerta di impianti di smaltimento legale dei rifiuti industriali**

Si aggiunse a questi fattori l'opposizione di frange ambientaliste molto *visibili* mediaticamente combinata con il timore degli amministratori locali di prendere decisioni impopolari.

Il combinato disposto di due paure - quella che induceva le popolazioni a boicottare gli insediamenti (NIMBY, *not in my backyard*) e quella che induceva la politica a rimandare scelte costose in termini di consenso (NIMTO, *not in my term of office*) - provocò il blocco dell'offerta di impianti per lo smaltimento legale dei rifiuti industriali e pericolosi, di fronte ad una domanda insopprimibile e crescente, a meno di non cancellare l'intero sistema industriale e il suo sviluppo.

Il *cocktail proibizionista* impedì la formazione in tempo utile di un quadro normativo chiaro che stimolasse la concorrenza tra una pluralità di operatori e la ricerca delle migliori tecnologie e richiamò la peggior specie di *macropredatori opportunisti*.

Il sistema produttivo doveva fare i conti con dei costi che prima della legge del 1982 (e delle successive disposizioni attuative) esistevano solo in minima parte, perché venivano scaricati sull'ambiente, considerato una pattumiera di capacità infinita.

In questa riorganizzazione dell'industria, numerose sono state le innovazioni tecnologiche, sia per migliorare i processi di produzione, in modo da generare meno scorie e meno tossiche, sia per recuperare e riciclare gli scarti. E in questo l'industria italiana, in generale, è riuscita ad adeguarsi, a partire dagli anni '90, ai nuovi e più rigorosi standard ed anzi è considerata fra le più abili, in Europa, nel riciclaggio di scorie e residui (oggi ne recupera e ne ricicla oltre il 50 per cento).

Tuttavia, per quanto le nuove tecnologie e i nuovi processi possano abbattere la quantità di rifiuti, in special modo quelli pericolosi, una certa parte dovrà comunque essere trattata, resa inerte e in qualche modo smaltita. Ed è in questa fase che la mancanza di una rete di impianti delle dimensioni necessarie ha creato quello che abbiamo definito il proibizionismo. Cioè gravissimi squilibri fra domanda e offerta di smaltimento «legale».

#### **1.5 La nota aggiuntiva del Ministro Ruffolo**

Nella *Nota Aggiuntiva alla Prima Relazione sullo Stato dell'Ambiente*, presentata nel 1989 dal ministro Giorgio Ruffolo, si può leggere che a fronte di una produzione annua di rifiuti industriali di circa 40 milioni di tonnellate (di cui 13 milioni inerti, 3,6 milioni pericolosi e 6,1 *potenzialmente pericolosi*) venivano trattati e smaltiti in discariche a norma o in inceneritori soltanto 11 milioni. In termini brutali: solo del 25 per cento dei rifiuti industriali si conosceva il destino.

La nota non riporta la quantità dei rifiuti pericolosi trattati, ma se la percentuale rimane quella generale, ciò vuol dire che al massimo un milione di tonnellate veniva reso inerte «legalmente», mentre 2,6 milioni si smaterializzavano «miracolosamente».

Giorgio Ruffolo scriveva, analizzando la situazione dei rifiuti industriali: «*Questa grave carenza del sistema nazionale di impianti per lo smaltimento dei rifiuti è testimoniato, in modo*

---

<sup>3</sup> Il primo studio comprensivo dei rifiuti urbani, industriali e zootecnici in Italia è stato quello del Progetto Finalizzato Energia I e II ai primi anni '80 (sempre del CNR).

*allarmante, dalle numerose scoperte di siti inquinati e dai noti eventi (le navi dei veleni N.d.A.) relativi all'esportazione dei rifiuti industriali nei paesi in via di Sviluppo*<sup>4 5</sup>.

In un'intervista rilasciata nel 1989 al giornalista e saggista Lorenzo Pinna (componente del Tavolo), l'ingegner Giorgio Poidomani, all'epoca amministratore delegato della Fintermica del Gruppo Jacorossi, si legge un'impressionante stima degli effetti economici delle politiche proibizioniste:

*«Attualmente il trattamento di un rifiuto speciale viene valutato 200-300 lire al chilo, **per un chilo tossico e nocivo si parla addirittura di 2000-3000 lire.** Sono prezzi allucinanti, fuori da qualsiasi logica di mercato. Questi prezzi generano fenomeni speculativi di operatori improvvisati che vogliono fare il colpo, approfittando dello squilibrio della domanda e dell'offerta. Ripeto, nel campo dello smaltimento dei rifiuti non c'è un mercato, come in altri settori dell'economia dove domanda e offerta tendono ad equilibrarsi. Qui c'è solo una domanda di smaltimento enorme e un'offerta che non esiste. La domanda è enorme anche a causa di un arretrato incredibile, non essendo da anni possibile smaltire i rifiuti. **L'offerta non esiste (quella seria, qualificata) perché gli investimenti necessari a costruire gli impianti di smaltimento hanno bisogno di un quadro legislativo e normativo chiaro e preciso.** La presenza di un quadro legislativo ben articolato consentirebbe agli industriali del settore di effettuare gli investimenti necessari, di collocare gli impianti nei luoghi adatti, di scegliere le tecnologie corrette, e di riportare quindi l'equilibrio fra la domanda e l'offerta eliminando tutti i più pericolosi fenomeni speculativi»<sup>1</sup>.*

Riequilibrando domanda e offerta, i costi per il trattamento sarebbero scesi ad un livello ragionevole, eliminando la spinta irresistibile verso lo smaltimento illegale.

Ovviamente anche in una situazione equilibrata si sarebbero verificati episodi di illegalità (il furbo che evade gli obblighi di un corretto trattamento dei rifiuti per tagliare i costi ci sarà sempre), ma sarebbero stati casi marginali e non avrebbero raggiunto le dimensioni colossali che invece raggiunsero.

## **1.6 L'intuizione imprenditoriale della camorra**

Fu a causa delle difficoltà crescenti, delle autorizzazioni per la costruzione degli impianti concesse con il contagocce, delle lentezze interminabili nella transizione verso un sistema industriale della gestione dei rifiuti, che la camorra intuì la possibilità di giganteschi guadagni. Sono questi i fattori che spiegano la frase pronunciata nel 1992 dal camorrista, poi pentito, Nunzio Perrella: «la monnezza è oro».

La camorra capì di possedere una serie di «vantaggi competitivi» che la rendevano imbattibile nello smaltimento illegale che, sebbene offerto a prezzi fino a 10 volte inferiori rispetto a quello legale, era pur sempre in grado di estrarre «oro» dalla monnezza.

Essa disponeva di un *capitale umano* pronto a curare operazioni del genere, di una rete collaudata per i traffici illeciti di ogni tipo, del controllo di ampi territori dove poteva contare sul consenso e sul silenzio della popolazione. Rispetto ad altre organizzazioni criminali storiche, la camorra poteva poi vantare maggiore vicinanza geografica alle zone industrializzate del paese, il Nord e il Centro-Nord dove si producevano (e si producono) percentuali variabili fra il 75 e l'80 per cento dei rifiuti pericolosi.

Concorse alla valutazione di convenienza dell'investimento *l'analisi del rischio penale*.

Con il traffico dei rifiuti industriali, diversamente da quello degli stupefacenti o delle armi, non si rischiava praticamente nulla. Al massimo una sanzione pecuniaria.

Soltanto l'8 marzo 2001 è stata approvata la legge che inasprisce le pene per il reato di traffico illecito di rifiuti trasformandolo in un «delitto» e quindi rende possibili intercettazioni telefoniche, indagini finanziarie e patrimoniali, rogatorie all'estero, arresti in flagranza di reato, carcere e tutte le misure previste per i reati più gravi.

<sup>4</sup> Nota Aggiuntiva alla prima relazione sullo stato dell'Ambiente del Ministro Giorgio Ruffolo, 1989.

<sup>5</sup> Tempo Economico n. 292 Autunno 1989. L. Pinna «Ambiente Italia: Anno Zero»

## 1.7 La Campania pattumiera industriale d'Italia

La trasformazione di larghe zone della Campania nella pattumiera industriale dell'Italia è avvenuta grazie anche ai ritardi nella «chiusura» del ciclo dei rifiuti urbani.

Nonostante la legge del 1982 e successive normative, impegnassero le Regioni a preparare e realizzare un piano per il trattamento e smaltimento dei rifiuti urbani, le cose in Campania (e non solo in questa regione) erano, negli anni '80, ancora in alto mare (e ci rimarranno per altri decenni).

In breve: in Campania rimase in funzione *l'allontana e dimentica*, con una miriade di discariche private sulle quali l'amministrazione pubblica aveva scarso controllo.

Non solo.

Alcuni settori della stessa Amministrazione Pubblica (come scopriranno in seguito diverse inchieste giudiziarie), in particolare l'Assessorato all'Ambiente della Provincia di Napoli, diventarono fra il 1985 e il 1992, *cabine di regia* del traffico illegale di rifiuti pericolosi. Quel centro amministrativo rilasciò autorizzazioni illecite a raffica, non solo per discariche che erano solo delle «buche per terra» (ormai illegali) o piene ed esaurite, ma anche per l'importazione di rifiuti, più o meno pericolosi, da altre zone del paese. Sembra che la «tariffa», richiesta per questi falsi permessi, fosse dalle 10 alle 25 lire al chilo di rifiuti «autorizzato». Per le pseudo-imprese criminali esibire uno straccio di apparente legalità era un bel vantaggio, se non altro come «marketing» dei propri servizi e «immagine pulita» da presentare al cliente.

Il quadro che emerge da una delle prime inchieste di Legambiente su questi temi, «Rifiuti spa», del 1994, è, a dir poco, terrificante. A partire almeno dalla metà degli anni '80 una trama di pseudo-imprese aveva rovesciato centinaia di migliaia di tonnellate di sostanze pericolose e altamente cancerogene provenienti dalle industrie del Nord, nelle discariche per i rifiuti urbani, o più semplicemente nelle centinaia di cave in mano alla Camorra ed aperte per estrarre materiali usati nella ricostruzione dopo il terremoto in Irpinia del 1980. O addirittura queste scorie tossiche erano state sparse sui campi agricoli, come «concime».

Ovviamente tutti questi veleni, scaricati in luoghi non attrezzati, s'infiltrano nel terreno appestando sia il suolo che le falde freatiche sotterranee dalle quali, in certi casi, si estrae l'acqua da bere o per irrigare ortaggi, verdure o altre coltivazioni. Senza contare che i pascoli inquinati contaminano poi il bestiame d'allevamento, da carne o da latte.

Con la crescita del giro di affari, il settore criminale dello smaltimento si cimentò in economie di scala, creando consorzi di società dedite a questi traffici illeciti, e sperimentò soluzioni «innovative» come le «navi dei veleni» destinate a paesi in via di sviluppo o ai fondali marini, dopo un «opportuno» naufragio.

Fra le scorie più micidiali finite in Campania, anche i fanghi delle prime bonifiche dell'Acna di Cengio, una fabbrica che dal 1882 aveva rovesciato nei suoli e nelle acque della Val Bormida prima i residui della produzione di esplosivi poi quelli dei coloranti e di altri composti chimici.

## 1.8 La distrazione del dibattito ambientalista

Di fronte a questo disastro ci si sarebbe attesi una reazione rapidissima e durissima dello Stato verso i responsabili, una straordinaria mobilitazione dell'opinione pubblica, interventi immediati per la bonifica delle zone devastate, misure per proteggere la salute delle popolazioni colpite, una presa di coscienza generale di come una società avanzata debba affrontare e risolvere il problema dei rifiuti. Niente di tutto questo.

Il dibattito ambientalista si concentrò invece sull'incidente al reattore nucleare di Chernobyl.

Mentre la camorra sotterrava e spandeva rifiuti tossici sui terreni agricoli della *Campania felix*, si ingaggiò una campagna referendaria per salvare gli italiani dall'inquinamento radioattivo del latte e delle verdure a foglia larga, che condusse alla chiusura delle centrali atomiche italiane.

Lorenzo Pinna coglie in quel dibattito e nelle scelte che ne conseguirono elementi paradossali, fondati sul confronto tra l'analisi dell'impatto prodotto dall'incidente nucleare di Chernobyl sulle popolazioni italiane e gli indicatori statistici dell'incremento di malattie tumorali e malformazioni congenite nella *pattumiera industriale* d'Italia:

*“Le centrali italiane funzionavano egregiamente, non erano del tipo sovietico<sup>6</sup> e non avevano mai provocato alcuna fuga radioattiva.*

***Com'è noto ritalia non ha corso alcun rischio a causa delVincidente alla centrale sovietica.*** Ancora oggi i rapporti dell'OMS<sup>7</sup> (Organizzazione Mondiale della Sanità) valutano l'impatto dell'incidente di Chernobyl, nella zona dell'Ucraina interessata, in circa 100 vittime fra pompieri, piloti di elicotteri, tecnici e squadre di soccorso che spensero il reattore; 1800 casi di tumore alla tiroide (di cui circa una ventina mortali) causati dal ritardo con cui le autorità sovietiche bloccarono il consumo di latte e ordinarono la somministrazione di iodio (per impedire la fissazione di quello radioattivo emesso dalla centrale); e, in futuro, 8900 morti possibili (ma non accertabili perché statisticamente sotto la soglia di rilevamento)<sup>8</sup> nell'arco di 70 anni, per tumori e leucemie legati all'incidente. A tutt'oggi nella zona di Chernobyl non è stato misurato alcun aumento statisticamente rilevante di queste malattie, né una maggiore frequenza di malformazioni congenite.

***Nell'Agro Aversano e nel Litorale Domitio Flegreo, nei luoghi cioè dove più frequenti sono stati gli smaltimenti illegali (e criminali) di rifiuti pericolosi, studi dell'OMS (con l'Istituto Superiore di Sanità e il CNR)<sup>9</sup> hanno misurato differenze statisticamente rilevanti (incidenze fra il 10 per cento e il 15 per cento maggiori) sia nella mortalità da tumore, sia una più alta frequenza di malformazioni neonatali rispetto alla media italiana. Come dire: c'è il forte sospetto che certe zone della Campania siano molto più pericolose di Chernobyl! ”.***

Pinna conclude questa parte della sua riflessione con una forte critica alla scelta dismissiva seguita al referendum dell'87, alla quale annette la responsabilità di aver distrutto “un settore produttivo ad alta tecnologia, dove l'Italia non sfigurava a livello mondiale ” e di aver provocato “gravissimi danni che ancora oggi paghiamo a caro prezzo: con maggiori costi dell'energia, minore sicurezza negli approvvigionamenti, maggiore difficoltà a rispettare le quote di emissione di anidride carbonica (il noto gas dell'effetto serra che le centrali nucleari non emettono)previste dal Protocollo di Kyoto, minore competitività e minore capacità tecnologica”.

Non rientra nel mandato assegnato a questo Tavolo, né negli obiettivi complessivi degli *Stati generali*, la rivisitazione della scelta del *decommissioning* nucleare compiuta dal nostro Paese sul finire degli anni '80. Si tratta peraltro di questione complessa nella cui analisi non può

---

<sup>6</sup> In realtà, secondo Pinna, anche le centrali sovietiche erano sicure, anche se molto meno di quelle occidentali che avevano la cupola in cemento armato di contenimento. L'incidente al reattore n. 4 della centrale di Chernobyl fu causato non da un malfunzionamento o da un errore umano, ma, come scoprì l'inchiesta, da un folle e deliberato «esperimento» non autorizzato e al di fuori di ogni procedura operativa, per migliorare la «sicurezza del reattore».

<sup>7</sup>Chernobyl Forum, Chernobyl's Legacy:Health, Environmental and Socio-Economic Impacts, IAEA, Austria 2006.

<sup>8</sup> Nella zona interessata dall'incidente di Chernobyl vivevano 7,4 milioni di persone. Di queste, dopo 70 anni dal 1986 (anno del disastro), si prevede ne saranno morte per tumore da cause naturali 932.000 (a cui potrebbero aggiungersi le 8900 causate da Chernobyl). Cioè meno dell'1 per cento, un livello non distinguibile dalle fluttuazioni casuali della mortalità.

<sup>9</sup> ISS, *Cluster analysis of mortality and malformations in the Provinces of Naples and Caserta (Campania Region)*. Ann. Ist. Super. Sanità, 2008 | Vol. 44, no. 1: 99-111. E anche: «Cancer mortality and congenital anomalies in a region of Italy with intense environmental pressure due to waste» M Martuzzi, F Mitis, F Bianchi, F Minichilli, P Comba and L Fazzo *Occup. Environ. Med.* 2009;66:725- 732; pubblicato online 4 Maggio 2009;

trascurarsi il tema, ancora incerto, della gestione delle scorie.

Neppure pare possibile stabilire un nesso di stretto condizionamento tra il dibattito ambientalista sul nucleare e il disinteresse per altre tematiche ambientali.

Può però condividersi la sottolineatura dell'inconsapevolezza che, in quegli anni, caratterizzò l'approccio degli *opinion makers* e della politica italiana a un'*emergenza ambientale* ben più vicina e concreta di quanto non lo fosse il rischio di propagazione degli effetti del pur grave incidente ucraino.

### **1.9 II fallimento in Campania del ciclo integrato dei rifiuti richiama in campo i protagonisti criminali degli smaltimenti industriali degli anni '80**

Nel 1999 un Consorzio di imprese capeggiato da Fisia-Italimpianti si aggiudicò la gara d'appalto bandita nel 1998 per il ciclo integrale della raccolta e dello smaltimento dei 2,7 milioni di tonnellate di rifiuti campani.

La Commissione Tecnica aveva assegnato al progetto che sarebbe risultato poi vincitore un voto di gran lunga più basso di quello presentato dall'associazione di imprese concorrente (capofila ENEL): quel voto rifletteva l'inferiorità del progetto sul piano tecnologico e l'assoluta inesperienza delle imprese aggiudicatrici nella gestione di alcuni impianti fondamentali per il funzionamento del ciclo, quelli destinati alla separazione e produzione di combustibile da rifiuto (CDR) e frazione organica stabilizzata (FOS).

I fattori determinanti della vittoria furono il prezzo più basso per il conferimento dei rifiuti (83 lire al chilo contro i 110 proposti dalla concorrente) e i tempi più brevi di costruzione delle opere (300 giorni contro 395).

Corresponsabile dell'insuccesso del progetto fu la trasformazione della logica dell'operazione da industriale a finanziaria.

Il piano regionale di smaltimento del 1997 e il bando di gara che doveva darvi attuazione, conformandosi alle indicazioni normative nazionali ed europee, richiedevano che non più del 50% dei rifiuti fosse trasformato in CDR, al fine di non creare competizione tra la termovalorizzazione e la raccolta differenziata. L'aggiudicataria poi, nell'attesa che gli inceneritori fossero pronti, doveva provvedere, a proprie spese, all'incenerimento in altri impianti, anche fuori regione, del CDR prodotto.

Secondo una logica industriale, l'impresa vincitrice avrebbe dovuto preoccuparsi di far funzionare il sistema secondo il capitolato incondizionatamente accettato e di conseguire una giusta remunerazione.

A neutralizzare sul nascere questa 'sana' prospettiva di profitto fu però la misura degli incentivi CIP 6, e cioè del sovrapprezzo (292,4 lire) che il gestore della rete elettrica, per premiare la produzione di energie rinnovabili, doveva pagare per ogni kilowattora prodotto dagli inceneritori.

Di fronte a tale prospettiva di remunerazione, lasciare alla differenziata (che comprende ottimi combustibili come la carta e la plastica) il 50 % dei rifiuti e smaltire presso terzi il CDR già prodotto prima della realizzazione degli inceneritori campani apparve irrazionale: irrazionale secondo una logica bancaria (improntata cioè al recupero dell'investimento con la massima remunerazione possibile).

Quando, aggiudicata la gara, si trattò di stipulare i contratti, magicamente scomparvero proprio le due clausole che avrebbero dimezzato il *tesoro* degli incentivi.

L'importanza degli incentivi era tale da rendere *sconveniente* anche l'adempimento delle clausole 'rimaste' nel contratto: dedicare tre settimane di lavoro alla preparazione di un CDR a norma e alla separazione e stabilizzazione della frazione umida apparve una perdita di tempo, quando si sarebbero potute produrre finte *ecoballe*. E anche questa volta il commissariato non si accorse dei miasmi, del percolato e dei biogas rilasciati dal "*tal quale*" imballato.

C'era poi in quel contratto la clausola che affidava all'impresa vincitrice il compito di scegliere i siti dove costruire gli inceneritori, che consacrò la deresponsabilizzazione della

politica nel segmento che più di tutti avrebbe l'esercizio della funzione di rappresentanza democratica.

Le scelte operate dall'associazione di imprese aggiudicatarie innescarono un contenzioso interminabile, al quale si deve l'interruzione del *ciclo integrato* nella sua fase decisiva alla quale fecero seguito l'accumulo di 8milioni di *ecoballe* e le ricorrenti emergenze sanitarie determinate dal deposito dei rifiuti sulle strade dei comuni campani: le sciagure che imposero il ritorno del giocatore istituzionale di questo deprimente 'Monopoli' alla *casella di partenza*.

Le discariche che - secondo le norme europee e nazionali - avrebbero dovuto pressoché scomparire, ovvero ridursi alle dimensioni strettamente necessarie alla ricezione del 'sovvallo' (le percentuali minime di rifiuto residue alla raccolta differenziata e ai cicli di produzione del CDR e della FOS) tornarono a essere, di fatto, la soluzione elettiva del problema dello smaltimento.

Ad orribili neologismi (*centri di trasferenza, stoccaggi provvisori*) si affidò il compito di mistificare il tradimento della modernità, del quale costituì logico corollario il reclutamento dei trasportatori e delle discariche illegali e pseudo-legali della camorra, alla quale le Istituzioni finirono per chiedere costosissimi interventi salvifici.

Dietro il nome di congiunturali e incolpevoli *emergenze nell'emergenza*, si occultò il sabotaggio strutturale del nuovo sistema di smaltimento che richiamò in gioco i protagonisti del traffico di rifiuti tossici della seconda metà degli anni '80.

Nelle stesse *buche* che, grazie all'intermediazione delle '*commerciali mafiose*<sup>12</sup>, avevano recepito i residui della bonifica dell'ACNA di Cengio le strutture commissariali *ordinarono* che fossero accolti i sacchetti che andavano accumulandosi sulle strade cittadine, senza curarsi: della contabilità approssimativa e truffaldina sulla cui base il proprietario della discarica chiedeva periodicamente i suoi compensi; del boicottaggio sistematico dei controlli relativi all'adeguata impermeabilizzazione degli invasi; delle subsidenze che avrebbero spinto sempre più vicino alle falde acquifere i rifiuti illecitamente accumulati in decenni di gestione illegale.

Le indagini dedicate alla *Ecoquattro* dei fratelli Orsi, già culminate per alcuni protagonisti in condanne definitive, dicono quanto fosse alto l'interesse della camorra al sabotaggio di un sistema che rischiava di tagliarla fuori dal *business* dello smaltimento.

La composizione e l'azione di un super-consorzio (IMPREGECO), una 'scatola vuota' costituita in quegli anni tra consorzi pubblici di diversa estrazione politica per fungere da filtro e stanza di compensazione tra le strutture commissariali e alcuni operatori criminali, dicono quanto fosse trasversale rispetto alle collocazioni partitiche, l'interesse per il boicottaggio del ciclo integrato e per la conservazione dello stato di emergenza.

Giuseppe Valente, protagonista di quella storia quale presidente del Consorzio CE4<sup>10 11</sup>, divenuto poi presidente del super-consorzio, pronunciando una parziale ammissione delle responsabilità attribuitegli dalla Direzione Distrettuale Antimafia napoletana, avrà modo di spiegare che i suoi padrini politici (deputati del centrodestra dell'area casertana) non manifestarono alcuna obiezione rispetto alla sua inclusione nel nuovo ente "di *natura politica trasversale, trattandosi di fatto indifferente, nella norma, per i politici*

I rappresentanti della 'politica' (è d'obbligo la minuscola) comparsi sulla scena di questa vicenda, possono approssimativamente distinguersi tra:

- personaggi che sponsorizzarono l'azione dei mediatori criminali perché la loro ascesa politica era storicamente legata alla fortuna dei clan campani;

- personaggi che, a prescindere da comprovate collusioni con gli interessi mafiosi, trassero dal perdurare dell'emergenza i vantaggi clientelati ed elettorali collegati alle migliaia di addetti

---

<sup>10</sup> Così i pentiti di camorra etichettano le società che, come l'Ecologia '89 curarono, per conto dei clan Maliardo e Bidognetti, l'intermediazione tra le industrie del Nord e i ricettori campani, taluni dei quali muniti di regolari 'autorizzazioni' e documenti essenziali per il funzionamento del traffico.

<sup>11</sup> Il Consorzio CE4 fu il socio pubblico della Flora Ambiente, l'impresa privata dei fratelli Orsi e di Francesco Bidognetti, nella società mista ECOQUATTRO.



al settore dei rifiuti assunti in quegli anni (LSU, ex-disoccupati organizzati) che costituivano la riedizione in chiave moderna della ‘*zavorra*’ impiegatizia denunciata dalla *Regia Commissione Saredo*, nell’indagine che fu svolta nei primi anni del secolo scorso sull’attuazione del piano di risanamento della città di Napoli.

Un paio di paradossi vale a rendere l’idea della dimensione finanziaria del disastro.

Gli addetti al settore dei rifiuti in Campania ammontano a 25mila, la gran parte dei quali assunti durante il periodo emergenziale. Con 10mila addetti, la Lombardia riesce a garantire un servizio di livello europeo a una popolazione e a un apparato produttivo di dimensioni pari all’incirca al doppio.

I costi complessivi dell’emergenza campana (stimati in una cifra variabile tra i 3,5 e gli 8 miliardi di euro) dissipati dalla gestione straordinaria corrispondono all’incirca a quelli sostenuti nella metà dell’800 per finanziare le meraviglie tecnologiche della ben più complessa rete fognaria che costituisce, ancora oggi, la spina dorsale del sistema londinese<sup>12</sup>.

### **1.10 Considerazioni di sintesi e primo set di proposte**

Il *quadro storico* consente di raggiungere alcune conclusioni sul ruolo giocato dalle mafie, e dalla camorra in particolare, nei traffici interni e negli smaltimenti illegali dei rifiuti e sul tipo di interazione che in questo settore si determinò con gli esponenti della classe politica e del ceto amministrativo.

Abbiamo definito gli operatori criminali *macropredatori opportunistici*.

L’espressione suggerisce il parallelismo con i *micro-predatori*, gli agenti patogeni scaturiti dai rifiuti e liquami, *yersina pestis* e *vibrione*, che determinarono le epidemie coleriche e di peste del passato (il tempo della *città pestilenziale*).

Soprattutto però essa vuol significare che le mafie non inventarono l’affare dei rifiuti ma colsero le opportunità offerte dalla rinuncia della classe politica ad esercitare fino in fondo quel ruolo di regolazione che avrebbe stimolato la ricerca di soluzioni tecnologicamente avanzate e un’offerta capace di rispondere alla domanda di impianti per lo smaltimento del rifiuto industriale.

Rinunce e omissioni connotano la responsabilità sistemica della classe politica sia nella fase fotografata dalla *Nota aggiuntiva* del ministro Ruffolo, sia quando si trattò di impostare il ciclo integrato dei rifiuti urbani in Campania e si consegnò alle imprese aggiudicatrici la responsabilità (squisitamente politica perché espressiva di legittimazione popolare) di *localizzare* i diversi impianti necessari al funzionamento del ciclo.

Accessorie e parassitarie sono invece le forme di collateralismo di quei politici e funzionari che praticarono il mercimonio delle autorizzazioni necessarie a conferire veste di legalità formale ai traffici illeciti o dei controlli addomesticati.

Secondaria in prospettiva storica, anche se più rilevante sul piano causale rispetto alla corruzione parassitaria, fu poi la responsabilità di quei politici che offrirono la sponsorizzazione delle imprese mafiose della raccolta e dello smaltimento (ormai divenute *partners* dei consorzi pubblici nelle *società miste*) come contropartita del sostegno elettorale che in qualche caso ne accompagnò l’intera carriera politica e istituzionale.

Vi fu poi interesse al prolungamento dell’emergenza da parte di esponenti del mondo politico che, a prescindere da comprovate collusioni con gli interessi mafiosi, trassero dal perdurare di quella condizione i vantaggi clientelari ed elettorali derivanti dall’assunzione di migliaia di addetti (LSU, *ex-disoccupati organizzati*).

Le variegata forme assunte dalla responsabilità del ceto politico nella determinazione del disastro campano e nella provocazione dell’interesse delle mafie per il settore degli smaltimenti evidenziano come non tutte le responsabilità si prestino ad essere inquadrare in fattispecie

---

<sup>12</sup> Per uno studio più analitico dei paradossi finanziari e amministrativi del disastro campano si rinvia, oltre che al già citato volume di Lorenzo Pinna, a G. VIALE, *Azzerare i rifiuti*, Bollati Boringhieri, 2008.

incriminatrici e/o ad essere accertate nei tempi e nei modi propri del processo penale.

Sfuggono certamente a questa dimensione le *cause prime* che abbiamo individuato nella scelta, più o meno consapevole, di non costruire un reticolo normativo adeguato alla costruzione di un'offerta di impianti di smaltimento legale dei rifiuti industriali capace di sostenere la domanda ingenerata dalle leggi succedutesi a partire dal 1982; così come in quella di abnegare al ruolo di decisore nella localizzazione degli impianti decisivi per il funzionamento del ciclo integrato dei rifiuti urbani.

Sfuggono al *penale* e alle possibilità di accertamento del processo giudiziario anche le politiche clientelari che resero appetibile il perpetuarsi - piuttosto che la risoluzione - dell'emergenza campana, quando non connotate dalla provata sussistenza degli elementi costitutivi almeno della fattispecie di abuso d'ufficio, sulla cui *debolezza* non può in questa sede che rinviarsi alla relazione conclusiva dei lavori del Tavolo tematico n. 4.

Azioni e inazioni ispirate dall'intento di assecondare le proteste delle comunità interessate dalle scelte di insediamento degli impianti di trattamento o governate dalla preoccupazione di non paralizzare la risoluzione delle emergenze sanitarie *visibili* collegate alla paralisi del ciclo di smaltimento (il *chiudere un occhio* di fronte all'irregolarità dei trasporti e delle discariche dove dovevano essere recapitati i rifiuti che andavano accumulandosi nei centri abitati anche nelle stagioni più calde) difficilmente possono essere ricondotte al *dolo intenzionale di ingiusto profitto* che connota la fattispecie di abuso d'ufficio; al dolo diretto di truffa o frode in pubbliche forniture; al dolo specifico o diretto che connota le fattispecie di partecipazione o concorso esterno in associazione di tipo mafioso.

Seppure dette finalità avessero storicamente condizionato le azioni e le omissioni almeno di alcuni dei politici e funzionari che si trovarono a gestire le diverse fasi dell'emergenza campana, il quadro descritto confonderebbe le responsabilità.

Detto questo, è innegabile che l'inadeguatezza del sistema sanzionatorio incise in misura significativa sul calcolo di convenienza che indusse gli operatori criminali a investire le proprie risorse e le proprie reti di rapporti nei traffici illegali di rifiuti.

La *munnezza* era *oro* anche perché un sistema di tutela penale polarizzato su fattispecie contravvenzionali, rapidamente deperibili (per il decorso della prescrizione), non investigabili con i più sofisticati strumenti di indagine (intercettazioni) e munito di scarsa capacità deterrente consentiva di assorbire il costo del *rischio penale* nel calcolo dei benefici procurati dall'illecito. Benefici che investivano tutti i soggetti coinvolti nell'affare:

- gli intermediari remunerati per i servizi di smaltimento illegale;
- l'organizzazione criminale che riceveva da costoro, come da tutti gli imprenditori organici o collusi che operano nei mercati controllati (movimento terra, edilizia, grande distribuzione) contributi commisurati al giro d'affari;
- i politici e funzionari retribuiti per il rilascio di autorizzazioni e per l'effettuazione di controlli compiacenti;
- le imprese indigene dedite alle produzioni *in nero* che non possono che smaltire *in nero* gli scarti dei loro processi;
- le imprese allogene (Centro e Nord Italia) che si avvantaggiavano dei risparmi di spesa e concorrevano sul mercato, in condizioni di vantaggio competitivo, con le imprese sane che invece sostenevano per intero il costo rilevante degli smaltimenti legali.

Deriva da queste considerazioni l'articolazione successiva di questa relazione che procederà alla verifica della persistenza dei fattori di scarsità dell'offerta impiantistica nel settore degli smaltimenti e alla verifica di impatto delle importanti innovazioni intervenute negli ultimi anni nella disciplina amministrativa e penale del settore ambientale, procedendo alla formulazione di puntuali proposte.

Intanto, **un primo set di proposte** è stato elaborato dal componente Lorenzo Pinna.

Muovendo dalla premessa, condivisa da tutti i componenti del Tavolo, che il problema dell'infiltrazione delle mafie nel sistema del trattamento dei rifiuti è soltanto

in parte risolvibile con la repressione, le proposte sono orientate a creare le condizioni industriali e culturali che tolgano ossigeno al malaffare e all'illegalità.

Lorenzo Pinna suggerisce i seguenti interventi:

- a) **studio delle migliori pratiche esistenti in Italia in tema di smaltimento**, non soltanto nella parte tecnico-organizzativa, ma anche negli aspetti che attengono alle strategie di comunicazione con le popolazioni interessate;
- b) **studio (o sintesi degli studi esistenti) delle persistenti carenze del sistema** e delle aree critiche per lo smaltimento dei rifiuti, urbani e industriali, in Italia;
- c) **elaborazione di idee e proposte basate sulle migliori pratiche** (e dunque fattibili, non da *libro dei sogni*), da pubblicare in un *Libro bianco*, intorno al quale suscitare un vasto interesse mediatico.

## 2. VERIFICA DELLA PERSISTENZA DEL FATTORE LEGATO ALLA SCARSITÀ DI UN'OFFERTA IMPIANTISTICA ADEGUATA PER LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI URBANI E INDUSTRIALI. PROPOSTE

### 2.1. Analisi

L'analisi del caso campano ha messo in luce come le infiltrazioni della criminalità abbia beneficiato fra l'altro: a) delle lentezze e inefficienze nella azione amministrativa relativa alle autorizzazioni ambientali e alla programmazione della gestione dei rifiuti; b) dell'insufficiente responsabilizzazione dell'alta direzione di molte aziende nella tematica del miglioramento delle prestazioni ambientali.

In relazione al primo tema, il componente Luciano Butti ha messo in luce **la durata patologica dei tempi di svolgimento delle procedure di autorizzazione degli impianti per la gestione dei rifiuti** e ha portato all'attenzione del Tavolo il fallimento, in molte grandi città, delle funzioni di programmazione della gestione dei rifiuti. Di tale fallimento costituisce riprova emblematica il caso di Roma Capitale dove, anche per la carenza di idonei impianti autorizzati, gran parte dei rifiuti (il 90% di quelli urbani) viene esportata in altre regioni o addirittura all'estero per il trattamento, in violazione palese delle norme europee e nazionali. A Roma si è interrotto il percorso che dal trattamento in impianti a bassa tecnologia (leggi discarica di Malagrotta) avrebbe dovuto condurre agli eco-distretti e agli impianti più evoluti previsti dal piano AMA. Detta vicenda è corresponsabile delle centinaia di migliaia di tonnellate di rifiuti che quotidianamente partono dall'Urbe in giro per l'Italia e l'Europa e che sanciscono il ritardo grave di un'area importante del Paese rispetto alla prospettiva contemporanea che vede nel residuo del consumo una "*materia da recuperare*" piuttosto che un rifiuto da smaltire.

Il componente Ronchi (già ministro dell'ambiente, oggi Presidente della *Fondazione per lo sviluppo sostenibile*) ha aggiunto alcune considerazioni dedicate all'efficacia delle **misure di semplificazione procedurale** (silenzio assenso) introdotte con il D.M. 5 febbraio 1998 e con alcuni decreti successivi per l'abilitazione delle **attività di recupero di alcune tipologie di rifiuti non pericolosi**.

Dette misure, criticate al tempo della loro emanazione perché ritenute foriere di un allentamento dei controlli e di possibili abusi, si sono rivelate in realtà particolarmente efficaci per il tracciamento dei rifiuti e delle attività che sono interessate dalle procedure semplificate. **I percorsi agevolati hanno consentito di passare dai 13milioni di tonnellate di rifiuti speciali censiti nell'anno 1997 agli 84milioni censiti nell'anno 2014.**

L'incremento conoscitivo non ha riguardato altre filiere di recupero, sottratte al regime del *silenzio assenso*.

Fra queste ultime, Ronchi segnala il caso dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE: computer, apparati di telefonia mobile, frigoriferi ecc.), materiali di

notevole importanza sia in ragione della *pericolosità* di alcune componenti, sia della frequenza con la quale questa tipologia di rifiuti forma oggetto di traffici interni e spedizioni transfrontaliere illecite.

Nell'anno 2015, l'Italia avrebbe immesso al consumo un numero di apparecchiature elettriche ed elettroniche (850mila) di gran lunga inferiore a quello della Francia (1milione550mila) e della Germania (1milione800mila). Un divario scarsamente credibile (se lo si confronta con il numero di abitanti e con le abitudini di consumo delle popolazioni messe a confronto) che si ripercuote sul censimento dei rifiuti di detta tipologia e, con ogni probabilità, alimenta flussi illegali.

Non si registra analogo livello di elusione nell'ambito degli imballaggi.

Viene qui in gioco, secondo Ronchi, la tecnica di applicazione del costo ambientale e il ruolo dei consorzi. Nel settore degli imballaggi il *contributo ambientale* si paga nel momento in cui l'imballaggio è immesso al consumo. Nel settore dei RAEE, invece, i Consorzi sono chiamati esclusivamente a erogare un premio di efficienza, nella fase finale del ciclo, corrispondente ai rifiuti conferiti alle piazzole di raccolta.

Quanto al secondo fenomeno, il prof. Butti ha portato la propria esperienza di avvocato d'impresa per segnalare che la responsabilizzazione dei vertici aziendali in materia ambientale sia "*ancora molto bassa*", se comparata con quella che si registra in altri settori, come la prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Su quest'ultimo fronte, si sono registrate in verità, negli ultimi anni, innovazioni positive.

In primo luogo, è stato esteso ai principali illeciti ambientali ed è stato reso più razionale il catalogo delle violazioni penali dalle quali può scaturire la responsabilità amministrativa dell'ente ai sensi del d. lgs. n. 231 del 2001. Detto catalogo risentiva, fino all'approvazione della legge n. 68 del 2015, dell'impostazione generale del sistema di tutela penale dell'ambiente e perciò comprendeva esclusivamente fattispecie contravvenzionali (quelle previste dal D. lgs. n. 152/2006 e in altre normative in materia di protezione dell'ambiente e del territorio, oltre agli artt. 727 *bis* e 733 *bis* del codice penale).

L'intervento riformatore realizzato dal d. lgs. n. 121 del 2011 non aveva incluso in quel catalogo le fattispecie delittuose solitamente "adattate" alla tutela dell'ambiente (per esempio i disastri dolosi e colposi previsti dagli artt. 434 e 449 c.p.).

Il risultato era palesemente irragionevole.

Strideva con le direttive comunitarie che focalizzano la loro attenzione sulle ipotesi dannose o capaci, in concreto, di provocare danni per la salute o per l'ambiente; strideva con le opzioni praticate nel campo della salute e sicurezza sul lavoro (dove sono stati considerati fonte di responsabilità dell'ente l'omicidio e le lesioni gravi o gravissime subite dal lavoratore e non anche le fattispecie minori previste dal D. Lgs. n. 81/2008); contrastava, in ultima analisi, con la logica, rendendo possibili sanzioni, anche interdittive (nella fase cautelare) per violazioni *formali* del codice dell'ambiente e non invece per ingenti lesioni del bene protetto!

Un'altra innovazione positiva, in termini di responsabilizzazione dell'impresa, è costituita dal d. lgs. 30 dicembre 2016, n. 254 che pone a carico delle società quotate l'obbligo di inserire nei documenti di bilancio una serie di informazioni anche di carattere ambientale, la cui mancata o infedele rappresentazione è munita delle sanzioni previste per il delitto di false comunicazioni sociali, com'è noto rivitalizzato dalla legge n. 69/2015.

## 2.2. Proposte

In relazione al primo tema, la proposta del prof. Butti condivisa dal Tavolo è orientata alla previsione di **adeguati incentivi e disincentivi economici per gli enti locali e le regioni**, commisurati ai tempi medi di esame delle procedure di AIA e di AUA e alle percentuali dei rifiuti urbani che vengono trattate all'interno della regione e dei comuni, anziché essere trasferiti in altre regioni o all'estero.

Devono essere poi considerate con attenzione le proposte dell'ex-ministro Ronchi, intese a considerare pragmaticamente:

- l'ipotesi di **estendere ad altre tipologie di rifiuti non pericolosi e di attività di**

**recupero procedure agevolate modellate sulla base del D.M. 5 febbraio 1998 e di provvedimenti successivi;**

**-l'ipotesi di uniformare le tecniche di prelievo del contributo ambientale e il ruolo dei Consorzi sul modello di quanto accade nel settore virtuoso degli imballaggi.**

In relazione al tema della responsabilizzazione dei livelli apicali dell'impresa, la proposta del prof. Butti, condivisa dal Tavolo, tende all'**istituzione dell'obbligo di prevedere, nelle medie e grandi imprese, una figura munita di funzioni assimilabili a quelle del Responsabile del servizio prevenzione e protezione (RSPP).**

L'effetto auspicato è quello di coinvolgere l'alta direzione aziendale alla quale il Responsabile avrebbe il dovere di segnalare formalmente gli interventi necessari per la tutela dell'ambiente.

Sulla base della sperimentazione dell'impatto delle previsioni del d. lgs. 30 dicembre 2016, n. 254 dedicate all'inserzione in bilancio delle informazioni ambientali, se ne potrà poi immaginare l'**estensione alle società non quotate.**

### **3. LA QUESTIONE DELLE BONIFICHE**

#### **3.1. Premessa**

Una riflessione, seppure sintetica, sul tema delle bonifiche è parsa imprescindibile nel piano di lavoro di un tavolo dedicato alle interazioni tra mafie e criminalità ambientale.

Una prima ragione risiede nel fatto che, una volta cessato o comunque ridimensionato, grazie all'accresciuta attenzione investigativa e mediatica, l'interesse delle mafie per i traffici interni di rifiuti, grandi opportunità di guadagno si legano alle attività di bonifica del territorio.

Alle bonifiche, come ad altri settori della *green economy*, guarda la nuova aggravante dell'art. 452-octies, comma secondo, del codice penale, introdotta dalla legge n. 68 del 2015 per l'associazione di tipo mafioso "*finalizzata, all'acquisizione della gestione o comunque del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o di servizi pubblici in materia ambientale*".

Quando poi le cause della contaminazione risiedono in condotte illecite e criminose, l'imputazione ai responsabili dei costi e degli sforzi necessari per un'efficace azione di bonifica (l'attuazione del principio *chi inquina paga*) è comunemente avvertita come tassello essenziale della strategia repressiva e riparatoria da mettere in campo.

La nuova legge dedica più previsioni a questo tema che corrisponde anche alla necessità simbolica di ripristinare la fiducia delle popolazioni *contaminate* intorno alla capacità delle istituzioni di garantire, oltre che l'azione repressiva, il ripristino, per quanto possibile a spese dei responsabili, delle condizioni di salubrità ambientale pregiudicate dal reato.

Rispondono a questo obiettivo:

- la previsione dell'art. 452-duodecies, che indica l'ordine di recupero e, ove tecnicamente possibile, di ripristino dello stato dei luoghi, da porre a carico del condannato (ovvero, in caso di sua insolvibilità, delle persone giuridiche indicate dall'art. 197 c.p.) come statuizione obbligatoria del giudice che pronuncia condanna od omologa il *patteggiamento* per uno dei delitti previsti del nuovo titolo VI-bis del Libro II del codice penale;
- la previsione dell'art. 452-terdecies che introduce un nuovo delitto di omessa bonifica per colui che - essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice o di un'autorità pubblica - non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi.

I beni confiscati, in forma diretta o per equivalente, ai sensi del nuovo art. 452- undecies sono poi destinati alla "*pubblica amministrazione competente e vincolati all'uso per la bonifica dei luoghi*". E la confisca potrà essere evitata dall'imputato soltanto provvedendo efficacemente alla messa in sicurezza e, ove necessario, alle attività di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi (art. 452-undecies, u.co.)

A colui che, prima del giudizio, "*provvede concretamente alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi* " è poi destinata una delle più

incisive (in termini di decurtazione sanzionatoria: dalla metà ai due terzi della pena base) tra le fattispecie premiali configurate dall'art. 452-decies sotto l'etichetta di *ravvedimento operoso*: fattispecie dedicata non soltanto ai responsabili dei nuovi delitti introdotti dalla legge n. 68 del 2015 ma anche agli imputati di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti (art. 260 del d. lgs. n. 152 del 2006).

### 3.2 Il quadro europeo

Un primo aspetto attiene alla dimensione del fenomeno: oltre 300mila sono i siti potenzialmente contaminati censiti dall'*European Environmental Agency* (EEA) in tutto il continente europeo, in un quadro di disomogeneità dei sistemi nazionali di rilevamento che induce a ritenere detta cifra molto approssimata per difetto.

Le fonti di contaminazione principali individuate dall'EEA sono costituite dall'utilizzo di discariche inadeguate o abusive; dalla gestione impropria di sostanze pericolose (perdite, stoccaggio inadeguato); dall'abbandono di siti industriali, militari e minerari; da incidenti.

La percezione della rilevanza del problema a livello europeo ha dato luogo, nel 2006, all'elaborazione della Strategia tematica sul suolo (*Soil Thematic Strategy*) e di una proposta di direttiva-quadro (*Soil Framework Directive*) rimasta lungamente in discussione.

La *Soil Thematic Strategy* fissa quattro obiettivi della politica europea in materia: incremento della consapevolezza della necessità di proteggere il suolo; intensificazione della ricerca sul suolo; integrazione della protezione del suolo nel contesto delle politiche nazionali ed europee relative all'agricoltura, allo sviluppo regionale, ai trasporti e alla ricerca; la messa in campo di una legislazione quadro per la protezione e l'uso sostenibile del suolo.

La proposta di direttiva SFD, che avrebbe dovuto costituire la base per l'attuazione omogenea di almeno alcuni obiettivi, si è arenata per l'insanabile contrasto tra due posizioni: quella degli Stati membri che, in nome della stretta applicazione del principio di sussidiarietà, propendevano per l'approvazione di un testo poco definito negli obblighi, tale da lasciare ampi margini di discrezionalità agli Stati nazionali nella definizione delle strategie di gestione dei siti contaminati (Francia, Regno Unito, Austria, Olanda, Germania e Lussemburgo); quella di altri Paesi (tra i quali l'Italia) che auspicavano invece l'approvazione in tempi brevi di una direttiva che desse consistenza alle politiche nazionali.

Nel 2013, il tema delle bonifiche e delle risorse ad esso destinate è stato affrontato dalla Corte dei Conti europea.

La Corte ha rilevato anzitutto la scarsa attuazione del principio *chi inquina paga* e l'inadeguatezza dei meccanismi finalizzati a permettere alle autorità pubbliche il recupero di quanto investito nelle riconversioni. I bilanci comunitari e nazionali hanno insomma sopportato gran parte del costo delle bonifiche ambientali.

Esaminando il risultato dei progetti di riqualificazione cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e dal Fondo di coesione, è stata poi evidenziato che con frequenza i siti riconvertiti non sono stati destinati all'uso previsto e hanno creato un numero di posti di lavoro inferiore alle attese. Fenomeno che trova spiegazione da un lato nella crisi economica, dall'altro nella carenza a monte di una solida analisi di mercato.

Le politiche auspiccate in alcuni documenti recenti (*Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, 2011; *Settimo Programma di azione ambientale*, approvato dal Parlamento europeo nel 2012) indicano il traguardo di un riutilizzo di siti dismessi tale da ridurre a zero, entro il 2050, gli incrementi dell'occupazione di suolo.

Nelle linee guida pubblicate dalla Commissione UE nel 2012 si indicano alcuni esempi virtuosi di finanziamenti pubblici erogati per incoraggiare l'insediamento di nuove infrastrutture in siti dismessi, piuttosto che lo sviluppo di nuovi siti in aree verdi. Di tali esempi, secondo la Corte dei Conti europea, dovrebbero tener conto i regolamenti dei fondi strutturali.

Con riguardo ai risultati, in termini di protezione ambientale, dei progetti di bonifica

finanziati dall'Unione, la Corte segnala rilevanti differenze tra i sistemi di certificazione, denuncia l'inadeguatezza di alcuni di essi, lamenta le grandi differenze tra i valori di *screening* della contaminazione stabiliti a livello nazionale.

### 3.3. Il caso italiano

Alcune importanti informazioni dedicate alla connotazione, nel contesto europeo, del caso italiano sono contenute nella Guida pubblicata nel 2014 dall'IES (Istituto per l'ambiente e la sostenibilità, uno dei sette istituti che compongono il *Joint Research Centre* della Commissione europea).

In questo documento si evidenzia l'enorme costo, in Italia (e in Svizzera), delle indagini sui siti contaminati. A fronte di un costo medio europeo ricompreso nella gamma 5.000-50.000 euro, in Italia si spendono per analisi e sondaggi più di 5 milioni di euro. L'informazione conferma la tendenza italiana, già emersa in rapporti precedenti, a investire molto nelle indagini per pervenire solo raramente a interventi effettivi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino dei luoghi.

Nel contesto dei programmi operativi finanziati dal FESR, per esempio, il tasso di attuazione dell'Italia si colloca poco al di sopra del 45%, a fronte di una media comunitaria del 60,81%.

Questi dati suffragano l'opinione espressa dai componenti del Tavolo che più specificamente hanno affrontato il tema delle bonifiche (il prof. Butti e l'on. Ronchi), secondo i quali le bonifiche in Italia *"promuovono principalmente le industrie del monitoraggio"* e pervengono soltanto raramente, e a rilento, all'effettivo risanamento.

Ulteriori elementi di valutazione si traggono dalla *"Relazione sulla situazione delle bonifiche dei poli chimici: il Quadrilatero del Nord"*, approvata nella seduta del 9 febbraio 2016 dalla *Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti*: Commissione alla quale la legge istitutiva (7 gennaio 2014, n. 1) assegna, tra gli altri, il compito di verificare *l'eventuale sussistenza di attività illecite relative ai siti inquinati nel territorio nazionale e alle attività di bonifica*.

In questo documento si segnala, quale peculiarità del caso italiano, la presenza di *normative prevenzionistiche più stringenti*, rispetto a quelle di altri stati membri della Unione Europea.

Nel contempo si evidenziano, sulla base dell'analisi delle attività di decontaminazione in corso nei quattro siti presi in esame, alcune rilevanti criticità (che hanno, in modo particolare condizionato gli interventi sui siti di interesse nazionale di Venezia-Porto Marghera e Laghi di Mantova-Polo chimico), ma anche alcune buone prassi, caratterizzanti in particolare gli interventi in area emilianoromagnola (siti non di interesse nazionale di Ferrara - Polo chimico e Ravenna - Polo chimico).

Le **principali criticità** attengono alla **pluralità dei soggetti privati e pubblici coinvolti e alla parcellizzazione delle competenze**.

La Commissione segnala l'incidenza di questo fattore nella vicenda di Venezia-Porto Marghera, dove le competenze nell'esecuzione delle opere di marginamento e rifacimento delle sponde delle macroisole lagunari è suddivisa tra il Provveditorato, la regione Veneto e l'autorità portuale, mentre gli oneri economici sono posti a carico del Ministero dell'ambiente: ciò ha portato al mancato completamento delle opere indispensabili e all'indebolimento delle strutture già realizzate, con il rischio *"di far disperdere gli oneri sinora sostenuti con risorse pubbliche, e di vanificare i progetti di reindustrializzazione - nonostante l'impegno economico dello Stato - poiché la bonifica costituisce il presupposto ineludibile dell'insediamento di nuove attività produttive e dello sviluppo di quelle esistenti"*

Un altro elemento critico è individuato nei **mutamenti soggettivi dell'interlocutore privato** nel corso delle procedure, mutamenti che fanno venir meno l'auspicabile continuità di rapporto con l'azienda interessata al riutilizzo produttivo dell'area da decontaminare:

*"La continuità della presenza di aziende interessate all'evoluzione dei siti, destinata a*

*concludersi con la piena restituzione a legittimi usi produttivi, può essere garanzia di continuità di interlocuzione pubblico-privato (...); al contrario, la circolazione di posizioni soggettive private o, peggio, il fallimento delle aziende insediate, genera possibili contenziosi, interruzioni o abbandono di attività di bonifica”.*

Questo tema rimanda a quello delle **garanzie finanziarie per le bonifiche**, rispetto alle quali gli strumenti normativi e la loro concreta applicazione dovrebbero tendere a un vincolo di effettiva destinazione di scopo, senza che eventuali passaggi di proprietà o procedure concorsuali possano compromettere l’adempimento degli obblighi.

Un ulteriore elemento critico è costituito dal **contenzioso**.

Al riguardo la Commissione bicamerale riconosce che la propensione delle aziende coinvolte nei processi di bonifica a impugnare davanti al giudice amministrativo i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni (ma anche quelli usciti dalle conferenze dei servizi) non deve necessariamente (o sempre) essere interpretata come una tecnica dilatoria adottata dalle aziende per evitare gli investimenti necessari.

E’ pure possibile (almeno in alcuni casi) che essa corrisponda ad effettive necessità di tutela rispetto a prescrizioni ritenute inattuabili, non ragionevoli, o adottate da soggetti amministrativi non sufficientemente qualificati sul piano tecnico o giuridico.

Le **best practices** adottate dalla regione Emilia Romagna, relativa alle aree non considerate SIN, hanno consentito di gestire le bonifiche in tempi ragionevoli e con maggiore efficacia rispetto agli altri casi esaminati dalla Commissione bicamerale.

Su questo risultato ha certamente inciso la minore estensione delle aree inquinate.

Vi hanno però contribuito anche altri fattori (alcuni dei quali difficilmente riproducibili nel contesto più rigido della decontaminazione di siti di interesse nazionale).

Essi sono stati così indicati:

1. l’individuazione di un interlocutore unico, in grado di rappresentare le varie esigenze delle aziende sia dal punto di vista tecnico che dal punto di vista amministrativo. Nel caso ferrarese le 11 società, nazionali e multinazionali, interessate all’intervento si sono coordinate costituendo un consorzio incaricato di coordinare le attività previste da una parte rilevante del progetto operativo di bonifica. Ciò ha comportato la riduzione dei tempi di realizzazione della caratterizzazione e della messa in sicurezza dei siti;
2. la riduzione del numero e della distanza dal territorio degli interlocutori pubblici. Nei casi romagnoli ha funzionato la scelta regionale di decentramento ai territori (prima ai comuni, poi alle province) delle competenze in materia di bonifica. Scelta che però deve misurarsi con la condizione che gli interlocutori pubblici di *prossimità* siano dotati di conoscenze e competenze adeguate: il che implica che si tratti di comuni di grandi dimensioni, muniti di risorse organizzative quantitativamente e qualitativamente adeguate;
3. il dialogo corretto e trasparente tra le parti;
4. la permanenza nei siti dei soggetti privati;
5. la concreta prospettiva di riuso dei siti per attività produttive.

### **3.4. L’analisi e le proposte del Tavolo**

L’analisi della Commissione bicamerale suffraga le valutazioni espresse, nella *conference call* del 24.3.2017, dai componenti del Tavolo che hanno affrontato il tema delle bonifiche (Butti e Ronchi).

All’insegna dell’adagio “*l’ottimo è nemico del bene*”, il componente Ronchi ha individuato una causa di particolare lentezza delle procedure nell’adozione da parte del legislatore del 2006 di **criteri di analisi del rischio particolarmente laboriosi e**



**sofisticati.**

Per comprendere detta posizione occorre rammentare l'evoluzione normativa determinatasi a partire dalla prima normativa organica nazionale in tema di siti contaminati, il decreto ministeriale n. 471 del 1999, entrato in vigore il 16 dicembre 1999, regolamento tecnico di attuazione dell'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (*Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati*).

Il regolamento fissava criteri e procedure amministrative da seguire nella bonifica dei siti contaminati; definiva i *valori limite di concentrazione per il suolo/sottosuolo e per le acque*, superati i quali il sito doveva essere considerato inquinato; individuava le procedure per il prelievo e l'analisi dei campioni; fissava i criteri per la redazione del progetto di bonifica, nonché i criteri per gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, bonifica e ripristino ambientale, per le misure di sicurezza e messa in sicurezza permanente.

Il decreto legislativo n. 22 del 1997 già stabiliva una prima definizione di sito contaminato come sito in cui *le concentrazioni dei contaminanti superano i valori limite*.

La prima normativa italiana sui siti contaminati era quindi fondata sull'applicazione di **criteri di tipo tabellare**, in cui la verifica dello stato di contaminazione discendeva dal confronto con valori limite per il suolo (differenziati in ragione delle destinazioni d'uso: industriale/commerciale o verde/residenziale) e per le acque sotterranee.

Con l'entrata in vigore del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, la definizione di sito contaminato e, quindi, la necessità di eventuali interventi, vengono finalizzate a rendere l'attività di bonifica quanto più possibile specifica rispetto alle caratteristiche del sito da bonificare mediante il riferimento a **concentrazioni soglia contaminazione (CSC) e concentrazioni soglia di rischio (CSR)**, nonché con le definizioni contenute nell'articolo 240.

Detti criteri, soprattutto nella parte relativa alla verifica del rischio sanitario, impongono alle amministrazioni competenti valutazioni particolarmente complesse, connotate da indicatori di carattere probabilistico (per esempio, per quanto attiene alla definizione del tipo di esposizione all'agente contaminante e della vulnerabilità dei soggetti esposti) che Ronchi indica come corresponsabili dell'incremento del contenzioso e dell'atteggiamento timoroso di molte Amministrazioni che tendono a declinare la responsabilità di certificare l'avvenuta bonifica (e persino l'intervenuta messa in sicurezza).

L'effetto paradossale di questo approccio *perfezionista* consiste nel bloccare le procedure di riqualificazione ambientale e le prospettive di riutilizzo dei suoli: *“a furia di chiedere il di più, si rischia di bloccare il possibile!”*

Il prof. Butti ha convenuto con queste posizioni, suffragando i suoi assunti con la citazione di due recenti e qualificate ricerche che hanno coinvolto decine di esperti di provenienza pubblica (varie Università, Ispra, diverse Arpa, Enti locali) e privata (aziende del settore e associazioni di categoria), di formazione sia tecnica che giuridica<sup>13</sup>.

### **3.5 Le proposte di innovazione prasseologica e normativa della disciplina amministrativa di settore**

Una prima proposta elaborata dai componenti del Tavolo consiste nell'istituzione di un sistema di **disseminazione di buone prassi** nella gestione delle procedure di bonifica, che

---

<sup>13</sup> Si tratta di: SuRF ITALY (Forum per la Sostenibilità applicata alle bonifiche): *Sostenibilità nelle Bonifiche in Italia - Libro Bianco - Ottobre 2015*, Coordinatore Ing. Claudio Albano (link: [http://www.surfitaly.it/documenti/SuRF\\_Italy\\_Libro\\_Bianco\\_rev\\_Ottobre2015.pdf](http://www.surfitaly.it/documenti/SuRF_Italy_Libro_Bianco_rev_Ottobre2015.pdf)):

CTT

C

(Comitato Tecnico Terreni Contaminati), *Bonifica dei terreni contaminati. Osservazioni critiche, linee guida e proposte normative - Rapporto Finale - Agosto 2015*, Coordinatore Prof. Ing. Raffaello Cossu (il rapporto è pubblicato da Gruppo24Qre - ISBN 978-88-6345-603-5).

prenda spunto dalle esperienze positive (i *casi di successo*) analizzate dalla Commissione bicamerale nel documento sopra citato.

Dovrebbero incoraggiarsi le scelte virtuose delle amministrazioni e di alcuni soggetti privati.

Con riferimento a questi ultimi, pare condivisibile la proposta della Commissione bicamerale di **premiare, per esempio con agevolazioni fiscali, i privati che costituiscono consorzi per omogeneizzare le posizioni espresse dalle imprese co-insediate nei siti contaminati.**

In linea generale, andrebbero incoraggiati **l'applicazione e il buon governo**, da parte delle amministrazioni competenti e dei privati coinvolti, **dei meccanismi di semplificazione e razionalizzazione procedurale**, gradualmente introdotti nella disciplina del settore.

Si pensi:

- alla semplificazione degli interventi di manutenzione (ordinaria e straordinaria) e di messa in sicurezza degli impianti industriali insediati in siti oggetto di bonifica (art. 40, comma 5, del d.l. n. 201/2011, convertito nella legge n. 214/2011;

- alle previsioni della legge n. 35/2012 che: consentono nell'ambito dell'articolazione per fasi dei procedimenti di bonifica, l'adozione di tecnologie innovative di dimostrata efficienza ed efficacia, resisi disponibili, a costi supportabili, a seguito dello sviluppo tecnico-scientifico del settore (art. 24); promuovono gli accordi di programma per la semplificazione delle procedure amministrative relative alla realizzazione degli interventi di bonifica nei siti in esercizio, con particolare riferimento ad alcuni settori strategici per l'approvvigionamento energetico del Paese (art. 57);

- alle misure dirette alla facilitazione degli interventi di dragaggio nei siti di interesse nazionale (art. 48 della legge n. 27/2012);

- alla nuova disciplina delle transazioni per le procedure di bonifica e di riparazione del danno ambientale di siti inquinati di interesse nazionale, recata dall'art. 306-bis del d. lgs. n. 152 del 2006 (introdotta dalla legge n. 221/2015, il cd. *Collegato ambientale*). Detta misura - osserva la Commissione bicamerale (pag. 21 della Relazione citata) - "*è suscettibile, se accompagnata da un ruolo propositivo e adeguato sotto il profilo tecnico e giuridico del Ministero dell'ambiente, di attrarre nella sfera negoziale, con effetti di maggiore rapidità ed efficienza, i procedimenti di bonifica*

All'indicazione del massimo sfruttamento delle opportunità di semplificazione già offerte dal sistema, i componenti Butti e Ronchi hanno aggiunto la proposta di **innovare ulteriormente il quadro normativo** in modo tale da poter "*vedere le bonifiche 'realizzate', e non soltanto 'discusse' sui media o dibattute in giudizio*".

A tal fine è stata segnalata la necessità di tarare i progetti di bonifica (e i provvedimenti di approvazione demandati alla p.a.) su obiettivi più realistici e corrispondenti alle effettive esigenze del contesto ambientale di riferimento e di incentivare l'adozione, tanto per il suolo come per la falda, di tecnologie innovative, piuttosto che di quelle tradizionali (scavo e allontanamento dei suoli, *pump and treat* per la falda), dense di implicazioni negative anche dal punto di vista della protezione complessiva dell'ambiente.

In questo quadro, il prof. Butti ha segnalato la **necessità di favorire l'assunzione spontanea degli oneri di bonifica da parte di soggetti non responsabili dell'inquinamento**. Ciò al fine di propiziare la realizzazione effettiva del disinquinamento anche nelle (numerose) aree nelle quali l'inquinatore non è individuabile con certezza oppure, benché individuato, è oggettivamente privo delle risorse necessarie per bonificare.

Egli ha pertanto elaborato una proposta di integrazione e modifica della disposizione dell'art. 245 del D. Lgs. n.152/2006, recante:

- nel comma 1, una definizione del soggetto interessato non responsabile della contaminazione;
- nel comma 3, un elenco di misure incentivanti che includono: l'obbligo (sanzionato anche

- sul piano disciplinare) di trattazione prioritaria delle procedure amministrative e di controllo attinenti la bonifica attivata su richiesta di tale soggetto; la limitazione della garanzia finanziaria e la possibilità del suo svincolo graduale in misura proporzionale alla parte realizzata dell'intervento di risanamento; l'indicazione di parametri di favore per quanto attiene ai valori di CSC da rispettare perché sia giudicata conforme la bonifica delle acque di falda;
- nel comma 4, la previsione dell'applicazione indifferenziata e immediata (includente cioè anche gli interventi in corso alla data di approvazione della modifica normativa) delle misure incentivanti.

**Il testo del “nuovo” art. 245 (*Obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione*)** risultante dagli interventi aggiuntivi (evidenziati in corsivo) e modificativi proposti dal componente Brutti sarebbe il seguente:

1. Le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale disciplinate dal presente titolo possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili. *Si considerano interessati non responsabili i soggetti nei cui confronti non è intervenuta - ovvero è stata sospesa o annullata o revocata - l'ordinanza di cui all'art. 244 comma 2 del presente decreto. Ove un soggetto sia solo in parte responsabile dell'inquinamento, si considera soggetto non responsabile per la parte di inquinamento ad esso non riferibile.*

2. Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242. La provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui sopra, si attiva, sentito il comune, per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica. È comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità.

3. Qualora soggetti interessati non responsabili procedano ai sensi dei commi 1 e 2, trovano applicazione le seguenti agevolazioni:

- tutte le procedure amministrative vengono esaminate ed evase con priorità rispetto a quelle riguardanti soggetti responsabili;

- tutti i controlli e gli accertamenti tecnici necessari o comunque richiesti dall'Ente competente vengono effettuati con priorità rispetto a quelli riguardanti procedure relative a soggetti responsabili; i costi di tali controlli e accertamenti vengono sostenuti dal soggetto non responsabile e rimborsati ad Ispra od Arpa con le modalità e secondo i criteri determinati in un Decreto ministeriale o - nelle more della emanazione di tale decreto - con provvedimento della Autorità competente. Questa disposizione si applica anche qualora il soggetto interessato non responsabile richieda la determinazione dei valori di fondo da parte di Arpa. I valori di fondo così determinati sostituiscono automaticamente le CSC, ove ad esse superiori;

- ferma restando l'eventuale sussistenza di aspetti di rilievo penale o risarcitorio, la colpevole violazione - da parte dei funzionari pubblici - dei criteri indicati ai due punti che precedono costituisce illecito disciplinare;

- l'entità delle garanzie finanziarie non può superare il sessanta per cento del costo stimato dell'intervento;
- le medesime garanzie finanziarie possono essere parzialmente svincolate, su domanda del soggetto interessato non responsabile e proporzionalmente alla parte di intervento già realizzata; questa disposizione trova applicazione dopo che il trenta per cento dell'intervento è stato realizzato;
- per quanto concerne la bonifica delle acque di falda, i valori di CSC che devono essere comunque rispettati al punto di conformità sono ridotti del venti per cento rispetto a quanto previsto in generale dal presente decreto e non possono comunque essere più severi rispetto ai valori previsti, per il medesimo parametro, dalla normativa sulla qualità delle acque potabili.

*4. Quanto previsto nel presente articolo in relazione ai soggetti non responsabili trova applicazione per tutti gli interventi di bonifica, qualunque sia il sito nel quale essi vengono realizzati. Le norme del presente articolo trovano inoltre applicazione, in quanto applicabili, anche ai procedimenti e agli interventi di bonifica in corso alla data di approvazione del presente decreto; a tal fine, ove necessario, l'Autorità competente adotta - anche su richiesta del soggetto interessato non responsabile - necessari provvedimenti di modifica e integrazione delle proprie precedenti determinazioni.*

*5. L'applicazione del presente articolo non può causare maggiori oneri per lo Stato o per altri Enti pubblici e non pregiudica il diritto del soggetto non responsabile di rivalersi o di agire nei confronti dei soggetti responsabili.*

### **3.6 Le proposte di modifica e integrazione del sistema penale di tutela dell'ambiente funzionali a migliorare l'efficacia delle procedure di bonifica**

E' stata riconosciuta da molti commentatori la capacità di alcuni aspetti della disciplina penalistica introdotta dalla legge 22 maggio 2015, n. 68 a fungere da concreto stimolo per procedere speditamente con le bonifiche, limitando i costi sanitari e ambientali che ricadono sui cittadini e in tal modo permettendo lo sviluppo di nuove attività.

Al fine di meglio calibrare detta funzione, il *Gruppo di lavoro* informale istituito presso la Procura della Repubblica di Roma (di seguito Gdl) ha elaborato alcune proposte di modifica che il Tavolo ha valutato con particolare attenzione.

#### **Tre di esse hanno riscosso la condivisione di tutti i componenti del Tavolo.**

a) La prima è la proposta di modifica del vigente art. 452-undecies, finalizzata ad **estendere la confisca obbligatoria, anche per equivalente, a tutti i delitti previsti dal Titolo VI-ù/s, ivi comprese le forme colpose dell'inquinamento e del disastro ambientale**, per le quali è attualmente consentita la sola confisca facoltativa dei proventi del reato ex art. 240 c.p. Si tratta di innovazione coerente con il *trend* comunitario che si muove nel senso dell'eliminazione di ogni caso di confisca facoltativa. La ripercussione dell'ampliamento delle ablazioni obbligatorie in termini di incremento delle azioni di risanamento è facilmente apprezzabile, se si considera che i beni confiscati, in forma diretta o per equivalente, ai sensi dello stesso art. 452- undecies, sono poi destinati alla "*pubblica amministrazione competente e vincolati all'uso per la bonifica dei luoghi*"; e che la confisca non potrà essere evitata dall'imputato che provvedendo efficacemente alla messa in sicurezza e, ove necessario, alle attività di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi (art. 452-undecies, u.co.).

b) La seconda proposta tende a **colmare una lacuna del catalogo dei delitti-fonte**

**della responsabilità amministrativa dell'ente** che, pur arricchitosi di alcune delle fattispecie introdotte dalla legge n. 68 del 2015 (art. 25-*undecies* del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231), non annovera il nuovo delitto di omessa bonifica previsto dall'art. 452-*terdecies* del codice penale che pure, per i suoi tratti fenomenici, reclamerebbe la responsabilizzazione della persona giuridica nel cui interesse o vantaggio è ben possibile che sia stato commesso. La carenza impedisce l'applicazione di uno strumento particolarmente appropriato per l'ampliamento dei margini di applicazione del *principio chi inquinata paga*: la misura commissariale prevista dagli articoli 15 e 45 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, quale alternativa alle classiche (e più costose) sanzioni e misure cautelari interdittive.

Ricorrendo i presupposti (indiziari o probatori) della responsabilità dell'ente, il Commissario giudiziale addetto alla bonifica realizzerebbe, senza determinare la completa interruzione dell'attività produttiva in corso, la funzione di costringere l'azienda a dotarsi degli strumenti idonei alla bonifica del sito. Nell'esercizio della funzione conferita dall'art. 15, il giudice potrebbe assegnare compiti e poteri confacenti alla "*specifica attività in cui è stato posto in essere l'illecito da parte dell'ente*" e il Commissario potrebbe curare l'adozione e l'efficace attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati espressivi del disinteresse per la responsabilità ambientale.

c) La terza proposta condivisa dal Tavolo è quella che tende all'**introduzione di ipotesi speciali di sequestro conservativo nei confronti della persona fisica e nei confronti dell'ente**, quando vi è fondata ragione di ritenere che manchino o si disperdano le garanzie patrimoniali per il risarcimento del danno ambientale ovvero per le spese necessarie per la bonifica o il ripristino ambientale.

Sono condivisibili le ragioni ispiratrici della proposta che trae origine da alcuni dati di comune esperienza:

- i tempi lunghi dell'accertamento definitivo della responsabilità penale della persona fisica e della responsabilità amministrativa dell'ente, soprattutto quando vengano in gioco le ipotesi delittuose maggiori (quelle nelle quali la dimensione dell'evento fa avvertire con maggiore urgenza la necessità dell'azione risanatrice);
- la considerazione che, nei tempi richiesti dall'accertamento, il patrimonio sociale si disperde;
- la constatazione che spesso il costo necessario per la rimessione in pristino è molto superiore al vantaggio patrimoniale conseguito con l'illecito ambientale.

Nella situazione data - osserva il Gruppo di lavoro della Procura della Repubblica di Roma - "*il sequestro conservativo in parola può fungere...come una sorta di astreinte, secondo un modello giurisprudenziale presente nell'ordinamento francese, di coercizione indiretta*" affinché il responsabile aderisca volontariamente alla procedura di risanamento.

La traduzione normativa della proposta potrebbe essere così articolata.

Dopo l'art. 316 del codice di procedura penale, dovrebbe essere aggiunto il seguente:

"Art. 316-bis (*Sequestro conservativo*).

1. In ogni stato e grado del processo di merito relativo a taluno dei delitti di cui al Titolo VI-bis del codice penale, nonché al delitto di cui all'art. 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, se vi è fondata ragione di ritenere che manchino o si disperdano le garanzie per il risarcimento del danno ambientale ovvero per le spese necessarie per la bonifica o il ripristino ambientale, il pubblico ministero può chiedere il sequestro conservativo dei beni mobili o immobili dell'imputato o delle somme o cose a lui dovute. Si applica l'art. 316 comma 4.
2. Con il provvedimento che dispone la sospensione del procedimento finalizzata alla rimessione in pristino dello stato dei luoghi, il giudice dispone la revoca del sequestro conservativo, limitatamente alle somme necessarie al ripristino ambientale".

All'articolo 320 c.p.p. andrebbe aggiunto il seguente comma:  
“Nel caso previsto dall'art. 316-bis, il prezzo ricavato dalla vendita dei beni sequestrati è messo nella disponibilità della pubblica amministrazione competente e destinato alla bonifica dei luoghi”.

All'articolo 54 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 andrebbe aggiunto il seguente:

“Art. 54-bis (*Sequestro conservativo in materia ambientale*)

In ogni stato e grado del processo di merito relativo a taluno dei delitti di cui al Titolo VI-bis del codice penale, nonché al delitto di cui all'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, se vi è fondata ragione di ritenere che manchino o si disperdano le garanzie per il risarcimento del danno ambientale ovvero per le spese necessarie per la bonifica o il ripristino ambientale, il pubblico ministero può chiedere il sequestro conservativo dei beni mobili o immobili dell'ente o delle somme o cose ad esso dovute. Si osservano le disposizioni di cui agli articoli 316, comma 4, 316-bis, comma 2, 317, 318, 319 e 320 del codice di procedura penale, in quanto applicabili”.

#### **4. IL SISTEMA DEI CONTROLLI PREVENTIVI E SUCCESSIVI**

##### **4.1. Importanza del tema**

Da quanto finora si è detto dovrebbe essere emersa con sufficiente chiarezza l'importanza cruciale di un sistema di controllo ambientale efficiente, efficace e omogeneo, capace da un lato di neutralizzare sul nascere distorsioni e abusi che non avrebbero potuto verificarsi senza l'intimidazione o la complicità di controllori ora prezzolati, ora neghittosi, disorganizzati e a corto di risorse; capace dall'altro di compensare, con una strategia di verifiche selettive e non paralizzanti, le misure di semplificazione reclamate da una platea sempre più estesa di osservatori e di *stakeholders* per velocizzare e sbloccare procedure amministrative incagliate nei settori dello smaltimento e del risanamento ambientale.

Concentrando per un attimo l'attenzione sulla riforma penale del 2015, acquista rilievo la nuova previsione dell'art. 452-septies cod. pen. (*Impedimento del controllo*) che erige a delitto punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con l'incapacità di contrattare con la Pubblica Amministrazione (art. 32-quater cod. pen. riformulato), le condotte ostruttive della verifica e del controllo ambientale, anche quando non siano connotate dalla violenza, dalla minaccia, dagli artifici o dagli esiti di profitto patrimoniale che connotano preesistenti e più gravi reati (per esempio, violenza o resistenza a pubblico ufficiale, truffa in danno di ente pubblico, frode nelle pubbliche forniture).

E' significativa anche la nuova *aggravante ambientale* (art. 452-nonies), nell'elaborazione della quale si è precipuamente tenuto conto delle attività corruttive e delle falsificazioni documentali (per esempio, relazioni istruttorie e verbali di verifica addomesticati) finalizzate propiziare o a mascherare i delitti previsti dal titolo VI-bis del Libro II del codice penale o dal d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Con specifico riferimento al crimine organizzato, è poi emblematica la previsione, tra le circostanze aggravatrici dell'associazione per delinquere semplice e mafiosa, di un'aggravante a effetto speciale (incremento di pena da un terzo alla metà) per il caso in cui l'associazione finalizzata a commettere delitti ambientali include “*pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio che esercitano o svolgono servizi in materia ambientale*” (art. 452-octies, comma 3, cod. pen.).

Sul piano della necessaria compensazione tra controlli efficaci e misure di semplificazione, giova richiamare l'esperienza anche giudiziaria che dà conto di casi nei quali le *procedure agevolate* (per esempio, quelle improntate al *silenzio assenso* o all'autocertificazione di determinati requisiti) hanno favorito abusi criminali.

Tanto considerato, il Tavolo non può che condividere l'affermazione della Commissione

bicamerale secondo la quale “*forme variamente introdotte di semplificazione e autocertificazione devono indurre, correlativamente, a implementare il sistema dei controlli e la loro efficacia*” (*Relazione sulla situazione delle bonifiche dei poli chimici, cit.*).

L'efficace esercizio del controllo è poi essenziale condizione di funzionamento delle rilevanti innovazioni già intervenute negli ultimi anni nel contrasto penale ai crimini ambientali.

Se è vero che una delle linee direttrici del processo di riforma è consistita nel superamento della risposta quasi esclusivamente contravvenzionale che, focalizzando una serie di violazioni *formali*, realizzava una tutela della *funzione di controllo* piuttosto che del bene sostanziale ambiente; è altresì vero che le nuove fattispecie di inquinamento e disastro ambientale necessitano di essere tempestivamente accertate e che il reticolo dei *reati ostacolo* non si è dissolto e continua ad assolvere, nella strategia del legislatore, un'essenziale funzione preventiva che, anche secondo le fonti UE, ha dignità almeno pari a quella delle disposizioni intese ad assicurare sanzioni efficaci e sufficientemente dissuasive per i reati di danno e di pericolo concreto.

E' dunque essenziale che sulle agenzie di controllo siano investite risorse adeguate.

#### **4.2. La legge 28 giugno 2016, n. 132**

*Equità, proporzione, terzietà* sono le caratteristiche imprescindibili di un moderno ed efficace sistema di controllo ambientale, secondo il componente Luca Marchesi, presidente di Assoarpa. Si impongono “*verifiche effettuate secondo protocolli di elevata qualità, (...) l'impiego di adeguate professionalità, idonea strumentazione e congrua tempistica per il loro adempimento*”.

Il **Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA)**, istituito con la legge 132/2016 e costituito dall'Istituto per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e dalle Agenzie regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano per la protezione dell'ambiente (ARPA/APPA) intende armonizzare, sull'intero territorio nazionale, l'esercizio di una serie di funzioni, definite dall'art. 3, che comprendono:

- a) il monitoraggio dello stato dell'ambiente, del consumo di suolo, delle risorse ambientali e della loro evoluzione in termini quantitativi e qualitativi;
- b) il controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento delle matrici ambientali, delle pressioni sull'ambiente derivanti da fenomeni di origine antropica o naturale, anche di carattere emergenziale, e dei relativi impatti;
- c) il supporto (consulenze tecniche) delle autorità statali e regionali nei procedimenti e nei giudizi civili, penali e amministrativi ove occorra individuare, descrivere e quantificare il danno ambientale;
- d) il supporto tecnico-scientifico delle amministrazioni competenti per l'esercizio di funzioni amministrative di autorizzazione e valutazione in materia ambientale (istruttorie tecniche, pareri, valutazioni tecniche) anche nell'ambito delle conferenze di servizi regolate dalla legge 7 agosto 1990, n. 241;
- e) il supporto tecnico alle amministrazioni e agli enti competenti, con particolare riferimento alla caratterizzazione dei fattori ambientali causa di danni alla salute pubblica, anche ai fini di cui all'articolo 7-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502;
- f) l'attività istruttoria per il rilascio di autorizzazioni e per l'irrogazione di sanzioni, nel rispetto delle competenze di altri enti previste dalla normativa vigente;
- g) il monitoraggio degli effetti ambientali della realizzazione di opere infrastrutturali di interesse nazionale e locale;

Emblematico dell'intento legislativo di omogeneizzazione qualitativa delle prestazioni delle agenzie di protezione e controllo è il concetto di **Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA)**, che l'art. 9 della legge definisce come il livello qualitativo minimo omogeneo che deve essere garantito in tutto il territorio nazionale nello svolgimento delle attività di cui all'articolo 3, avendo riguardo anche al perseguimento degli obiettivi di

prevenzione collettiva previsti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria.

Il conseguimento dei LEPTA è indicato come l'obiettivo prioritario dell'attività di pianificazione del SNPA e della programmazione triennale assegnata all'ISPRA (art. 10); mentre i livelli essenziali sono individuati come “i *parametri funzionali, operativi, programmatici, strutturali, quantitativi e qualitativi delle prestazioni delle agenzie*”

Un Catalogo nazionale dei servizi, da adottare con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge n. 132/2016, stabilirà i LEPTA e regolerà i profili organizzativi, gestionali e finanziari. L'aggiornamento dei LEPTA dovrà aver luogo secondo una cadenza scandita dalle emergenze e dalle nuove esigenze specifiche del territorio nazionale segnalate dall'annuario ISPRA dei dati ambientali, e comunque non oltre i cinque anni, con un obiettivo che il legislatore indica in termini di costante elevazione dei “*livelli tecnicocientifici verso i massimi standard internazionali*”.

Assumono particolare rilievo le disposizioni dedicate al **personale ispettivo**.

L'art. 14 prevede che l'ISPRA predisponga uno schema di regolamento deputato a stabilire, nell'ambito delle risorse umane disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica:

- le modalità di individuazione del personale incaricato degli interventi ispettivi nell'ambito delle funzioni di controllo svolte dal Sistema nazionale;
- le competenze del personale ispettivo e i criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, prevedendo il **principio della rotazione** del medesimo personale nell'esecuzione delle visite nei singoli siti o impianti, al fine di garantire la terzietà dell'intervento ispettivo;
- le modalità per la **segnalazione di illeciti ambientali** da parte di enti e cittadini, singoli o associati.

I meccanismi cardine del sistema di prevenzione della corruzione nell'ambito amministrativo (pianificazione e standardizzazione delle attività a rischio, rotazione, standardizzazione dei sistemi di segnalazione dell'illecito) sui quali è incentrata la legge n. 190 del 2012, trovano dunque opportuna specificazione nel delicato contesto della funzione amministrativa di controllo ambientale.

E' ispirata alle medesime finalità la disposizione che fissa in quattro anni la **durata degli incarichi**, rinnovabili per una sola volta, di direttore e di componente degli organi dell'ISPRA (art. 4, comma 6); quella che subordina la facoltà delle agenzie di svolgere attività ulteriori rispetto a quelle istituzionali obbligatorie alla **verifica in concreto dell'insussistenza dei conflitti di interesse** e che vieta in linea generale le “attività di consulenza in favore di soggetti privati su materie sottoposte a vigilanza da parte del Sistema nazionale” (art. 7, comma 6); quella che definisce **situazioni di inconferibilità e incompatibilità** tra l'incarico di direttore generale dell'ISPRA o delle Agenzie e: alcuni incarichi politici; ruoli di amministrazione o rapporti di lavoro subordinato intrattenuti con “imprese e società di produzione di beni o servizi che partecipano ad attività o programmi dell'ISPRA o delle agenzie (art. 8 comma 1).

#### **4.3 La *vexata quaestio* dell'attribuzione della qualifica di Ufficiale di Polizia Giudiziaria al personale ispettivo delle Agenzie per la protezione ambientale**

Con il comma settimo dell'art. 14, la legge n. 132 del 2016 risolve per il futuro **l'annosa questione della possibilità di riconoscere al personale ispettivo delle agenzie di protezione ambientale la qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria (UPG)**.

La disposizione attribuisce al presidente dell'ISPRA e ai legali rappresentanti delle agenzie il potere di “*individuare e nominare, tra il personale ispettivo, i dipendenti che, nell'esercizio delle loro funzioni, operano con qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria*”

La controversa attribuibilità al personale ispettivo della qualifica di UPG incideva sulla legittimazione di detto personale ad essere delegato per l'esecuzione di perquisizioni (art.



247 c.3), sequestri (art. 253 c. 3), intercettazioni (art. 267 c.4); ad assumere sommarie informazioni dall'indagato nell'immediatezza del fatto (art. 350 c.1); a compiere, in prima persona, accertamenti urgenti e sequestri ai sensi dell'art. 354 c. 2 e 3); a redigere il verbale e le annotazioni degli atti del p.m. (art. 373 c. 6); a produrre atti irripetibili inseribili nel fascicolo del dibattimento ex art. 431lett. b).

**Il ritenuto difetto di legittimazione aveva indotto alcuni giudici di merito a dichiarare inutilizzabili gli atti in questione quando eseguiti dal personale ispettivo delle Agenzie regionali per la protezione ambientale (T. Firenze, ordinanze in data 9.12.2013, 12.1.2015, 4.5.2015)<sup>14</sup>.**

I termini giuridici della questione, che fino ad epoca recente non risultava mai esaminata dalla Corte di cassazione, sono stati compiutamente esaminati in una nota della Direzione generale della giustizia penale, ricognitiva anche delle linee interpretative praticate nei principali uffici giudiziari italiani, della quale si ripercorrono di seguito i contenuti.

In premessa occorre richiamare il **principio di competenza esclusiva dello Stato in materia di attribuzione della qualifica di agente e ufficiale di polizia giudiziaria**, ribadito dalla Corte costituzionale (sentenza n. 167/2010, conforme alle precedenti nn. 313/2003 e 185/1999), in relazione a una disposizione contenuta in una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia (n. 9 del 2009) che attribuiva la qualifica ai ufficiale di polizia giudiziaria agli ispettori e commissari della polizia locale.

Nella sentenza si afferma che l'esclusione di una competenza regionale in questo settore promana dalla competenza esclusiva riconosciuta allo Stato dall'art. 117 c. 2 lett. l) Cost., in materia di giurisdizione penale, competenza che può essere esercitata con *“leggi e regolamenti che debbono essere, in quanto attinenti alla sicurezza pubblica, esclusivamente di fonte statale”*.

Premesso questo principio, il contrasto verte sull'**esatto significato della previsione dell'art. 57 c. 3 c.p.p.** (*“sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'articolo 55”*), nella sua combinazione con l'art. 55 che individua i compiti di polizia giudiziaria: prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale, svolgere ogni indagine e attività disposta o delegata dall'autorità giudiziaria.

#### **4.3.1. La tesi favorevole al riconoscimento della qualifica**

Per come declinato dalla **Procura generale e dal Tribunale del riesame di Firenze** (ord. in data 17.2.2014), in alcuni documenti trasmessi alla Direzione generale della giustizia penale, l'art. 57 c. 3 non impone un'espressa attribuzione, della qualifica che potrebbe essere desunta *“dalla stessa natura delle funzioni che la norma statale conferisce ai soggetti abilitati ad operare in determinate materie, nei limiti del servizio cui essi sono preposti e secondo i rispettivi ordinamenti”*.

Il d.l. 4 dicembre 1993 n. 496, convertito con modificazioni nella legge 21 gennaio 1994 n. 61, demandando alle Regioni e alle Province autonome l'istituzione delle Agenzie Regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, assegna al personale delle Agenzie regionali funzioni omogenee a quelle proprie della p.g.

L'art. 2 bis prevede infatti che, nell'espletamento delle funzioni di vigilanza e controllo, il

---

<sup>14</sup> Sono invece incontroverse la validità e utilizzabilità: dei verbali di accertamento o delle certificazioni analitiche predisposte dal personale delle Agenzie, prodotti o acquisiti come documenti ai sensi dell'art. 234 c.p.p.; delle informazioni o degli esami testimoniali resi da detto personale, nel contesto di indagini e dibattimenti, in relazione alle attività d'istituto; degli atti compiuti dai dipendenti delle Agenzie quali *persone idonee* e munite di *specifiche competenze tecniche*, chiamate a coadiuvare il personale di polizia giudiziaria ai sensi dell'art. 348 c. 4 c.p.p.

personale ispettivo dell' Agenzia nazionale (ANPA) e delle Agenzie regionali (A.R.P.A.) per la protezione dell' ambiente possa accedere agli impianti e alle sedi di attività e richiedere i dati, le informazioni e i documenti necessari; che detto personale sia munito di un documento di riconoscimento rilasciato dall' Agenzia di appartenenza e che allo stesso non possa essere opposto il segreto industriale per evitare od ostacolare le attività di verifica e controllo.

Poiché *“la materia dell' ambiente è presidiata dalla legge penale”* e *“la normativa italiana prevede sanzioni di tipo penale nel caso di riscontrate violazioni di prescrizioni ambientali”*, i descritti poteri (di accesso ad impianti produttivi e sedi amministrative, di richiesta di dati ed informazioni, di acquisizione di documenti) sono espressione delle funzioni tipiche della p.g. descritte dall' art. 55 c.p.p.; o possono diventarlo, ogni volta che il personale ispettivo degli Enti citati si trovi davanti a fatti integranti un reato o un indizio di reato.

Con riferimento poi ad alcune figure professionali delle Agenzie regionali, **una norma statale espressamente attributiva della qualifica** sarebbe peraltro ravvisabile nel richiamato **art. 1 c. 2 del D.M. Salute n. 58/97**, recante *Regolamento concernente l' individuazione della figura e relativo profilo professionale del tecnico della prevenzione nell' ambiente e nei luoghi di lavoro*.

La disposizione recita, infatti, che *“il tecnico della prevenzione nell' ambiente e nei luoghi di lavoro, operante nei servizi con compiti ispettivi e di vigilanza è, nei limiti delle proprie attribuzioni, ufficiale di polizia giudiziaria”*.

Per quanto dedicata alla definizione del profilo di una professione sanitaria, la disposizione sarebbe applicabile ai tecnici della prevenzione che prestano la propria opera nelle A.R.P.A., posto che:

- l' art. 1 c. 1 del d.m. definisce questa figura professionale come quella dell' operatore responsabile, nell' ambito delle proprie competenze, di *“tutte le attività di prevenzione, verifica e controllo in materia di igiene e sicurezza ambientale nei luoghi di vita e di lavoro”*, oltre che dei controlli in materia di igiene alimentare, igiene e sanità pubblica e veterinaria;

- la maggior parte del personale di alcune Agenzie Regionali (per esempio, quella piemontese) è appunto “personale sanitario”, proveniente dalle Unità sanitarie locali ove svolgeva, prima del referendum abrogativo, l' attività di prevenzione e di controllo ambientale, con mantenimento del relativo regime giuridico ed economico (art. 03 c. 5 della legge n. 61/94);

- al personale A.R.P.A. si applica il C.C.N.L. della Sanità, proprio in virtù della derivazione del profilo dai servizi di prevenzione del sistema sanitario nazionale.

L' inquadramento diacronico del decreto eliderebbe qualsiasi dubbio sulla volontà del Ministro di includere nel riconoscimento della qualifica di UPG i *tecnici della prevenzione* transitati alle Agenzie. Il D.M. n. 58/1997 intervenne, infatti, quando la legge n. 61/1994 (all' esito di un referendum popolare i cui esiti vennero cristallizzati dal D.P.R. n. 177/1993) aveva già riorganizzato il sistema dei controlli ambientali, sottraendoli alle Unità sanitarie locali, istituendo l' Agenzia nazionale e demandando alle Regioni e alle Province autonome l' istituzione delle Agenzie regionali.

Nella prospettiva della Procura e del Tribunale del riesame toscano, il quadro appena rappresentato attesterebbe la legittimazione statutale dell' intervento, puramente ricognitivo e non costitutivo, del legislatore regionale che, con l.r. n. 12/2013 (*Attività di controllo ambientale svolte dall' Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana - ARPAT*), ha formalizzato il riconoscimento della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria al personale dell' Agenzia che svolge attività di vigilanza e controllo da cui consegue l' accertamento di illeciti ambientali, attribuendo al direttore generale il compito di individuare tale personale.

**Di tanto potrebbe aver tenuto conto il Consiglio dei Ministri che, con deliberazione assunta il 24.5.2013, ha deciso di non impugnare la citata disposizione**

### **regionale, non ravvisandovi profili di incostituzionalità.**

Analoga considerazione svolgeva la **Procura della Repubblica di Torino**, riferendosi alla (tuttora vigente) l. r. Piemonte 13.4.1995 n. 60, il cui art. 20 c. 3, richiamato quasi alla lettera il contenuto dell'art. 2 bis della l. n. 61/94, aggiunge *“il Direttore generale dell'ARPA con proprio atto individua il personale che, ai fini dell'espletamento delle attività d'istituto, deve disporre della qualifica di polizia giudiziaria e ne fa proposta al competente Prefetto”*. Neppure la legge regionale piemontese potrebbe essere ritenuta incostituzionale, in applicazione dei principi enunciati dalla Consulta, *“perché essa non attribuisce la qualifica di ufficiale dip.g. ad una determinata categoria di soggetti, ma, dando per presupposto lo svolgimento di attività di polizia giudiziaria da parte di certo personale sulla base della normativa statale e la conseguente doverosità dell'attribuzione della qualifica di ufficiale di p.g. in capo allo stesso, si limita a disciplinare la procedura di individuazione dei singoli soggetti cui far conferire la predetta qualifica dal rappresentante territoriale dello Stato”* (v. la memoria trasmessa, via e-mail, dalla Procura della Repubblica di Torino il 27 u.s., p. 3).

#### **4.3.2. La tesi contraria**

Una lettura *più esigente* dell'art. 57 c. 3 c.p.p. e della riserva statutale in materia caratterizza il ragionamento sviluppato dal **Consiglio di Stato nel parere n. 3387/2012**, per il quale *“anche a lume di dieta della Corte Costituzionale, la delicatezza delle funzioni in questione, che vanno naturalmente ad impingere nella sfera della tutela della sicurezza pubblica, la cui disciplina è ascritta alla competenza esclusiva dello Stato, induce a ritenere improponibile il ricorso, in mancanza di una previsione espressa, ad un criterio meramente ermeneutico allo scopo di attribuire la qualifica di cui si discute”*.

In tal senso del resto il legislatore si è regolato nel caso degli ispettori dell'Agenzia nazionale di protezione ambientale (d. lgs. n. 230/1995, art. 10 c. 5) e del personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (art. 6 c. 2 del d. lgs. n. 139/2006).

Alla luce di questa premessa, è reputato poco persuasivo sia il richiamo del d.l. n. 496/1993, convertito dalla legge n. 61/1994, che quello del D.M. Salute n. 58/1997.

Il primo provvedimento era sicuramente ispirato alla finalità di evitare che, nel passaggio di competenza dalle unità sanitarie locali alla rete delle Agenzie nazionale e regionali, risultasse pregiudicata la continuità dell'attività di prevenzione e repressione degli illeciti ambientali. Mentre però era espressamente garantito il permanere delle funzioni di prevenzione, controllo e vigilanza in capo al personale dei presidi multizonali e delle unità sanitarie transitato alle ARPA, nulla veniva disposto in relazione all'attribuzione della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria.

Il richiamo del D.M. n. 58/1997 risulterebbe poi insoddisfacente in quanto:

- l'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni, per come individuato dalle premesse del provvedimento (*“figure professionali da formare...relativamente alle aree del personale sanitario infermieristico, tecnico e della riabilitazione”*) e dalla formula definitoria dell'art. 1 (*“operatore sanitario”*) è specificamente limitato;
- difetterebbe l'individuazione di un'autorità *“avente titolo ad attribuire espressamente la qualifica di u.p.g.”*.

Sarebbe dubbia, secondo il Consiglio di Stato, finanche la conservazione della qualifica di UPG in capo ai tecnici della prevenzione, ai quali questa era stata conferita prima del transito dal servizio sanitario nazionale alle ARPA, non potendo ciò *“considerarsi conseguenza automatica, a fronte di una normativa decretizia ministeriale destinata comunque a personale sanitario quando tale figura professionale era preposta unitariamente, al tempo, all'esercizio di specifiche attività ambientali e sanitarie nell'ambito di una determinata e unica struttura organizzativa (SSN)”*.

#### **4.3.3 Il recente intervento della Corte di cassazione**

Con la decisione C. III n. 50352/16, la Corte di cassazione è intervenuta per la prima volta sulla questione, per *annullare con rinvio* una decisione di non luogo a procedere adottata dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Firenze sul presupposto dell'inutilizzabilità di alcuni atti di p.g. compiuti dal personale dell'Agenzia regionale di protezione ambientale.

La decisione assume rilevanza per quanto attiene al regime degli atti compiuti prima dell'entrata in vigore della legge n. 132 del 2016 e dell'effettiva adozione degli atti individuativi del personale ispettivo munito di qualifica di P.G. previsti dal citato art. 14, comma settimo.

La massima (rv. 268602) recita: *riveste la qualifica di polizia giudiziaria il personale delle Agenzie Regionali di protezione ambientale che svolga funzioni di vigilanza e controllo, in ragione delle specifiche competenze allo stesso attribuite dalla normativa di natura legislativa e regolamentare, vigente per l'intero territorio*

nazionale, e della rilevanza anche costituzionale del bene al quale le stesse attengono, oggetto di tutela penale”.

In motivazione, la Corte ripercorre gli argomenti fondanti la tesi illustrata nel paragrafo 4.3.1.

Per effetto della legge n. 132 del 2016 e della decisione del giudice di legittimità appena richiamata (laddove questa dovesse consolidarsi) potrebbe dunque dirsi risolta, con riferimento sia al futuro che al passato, una questione suscettibile di produrre rilevanti effetti sull'efficacia dell'azione repressiva, anche in termini di ottimizzazione delle risorse disponibili.

In buona sostanza si consolida la possibilità di evitare che, laddove la notizia del reato ambientale emerga nel contesto di un controllo amministrativo eseguito dal personale ispettivo delle Agenzie regionali, sia necessario per il compimento di alcuni atti di ricerca e assicurazione della prova, convocare sul posto il personale di corpi di polizia munito in linea generale della qualifica di polizia giudiziaria.

Analoghe economie potrebbero realizzarsi nelle procedure estintive previste, per gli illeciti ambientali di carattere formale, dalla Parte VI-bis del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152. La dialettica tra *enti tecnici specializzati* e polizia giudiziaria che attualmente connota alcune fasi del procedimento (a partire dalla formulazione e somministrazione delle prescrizioni che il contravventore dovrà adempiere per accedere all'estinzione, secondo l'art. 318-ter del d. lgs. cit.) potrebbe semplificarsi attraverso un oculato esercizio della potestà di individuare, tra le unità del personale ispettivo delle Agenzie, dei soggetti muniti di qualifica di UPG.

#### **4.4 Proposte sul tema delle funzioni ispettive e di controllo**

Dato conto delle importanti innovazioni normative intervenute nel settore, il Tavolo ritiene di formulare le seguenti raccomandazioni e proposte:

- i. **tempestiva adozione dei provvedimenti attuativi della legge n. 132 del 2016**, istitutiva del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, in un'ottica pienamente rispondente agli obiettivi di omogeneizzazione dell'intensità e dei livelli qualitativi delle prestazioni su tutto il territorio nazionale; di prevenzione dei conflitti di interesse e del consolidamento di relazioni potenzialmente corruttive;
- ii. **massimizzazione** in sede applicativa delle utilità offerte dalla previsione relativa al conferimento della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria al personale ispettivo delle Agenzie di protezione ambientale;
- iii. **investimento di risorse per il reclutamento e la formazione del personale delle agenzie**, tenendo conto delle rilevanti economie offerte dall'esercizio esteso e diligente delle funzioni ispettive e dei poteri previsti dalla nuova Parte VI-bis del D. lgs. n. 152 del 2006 (sul tema si tornerà nel capitolo seguente).

Due interventi dovrebbero investire il codice penale.

**Il primo tende all'espressa inclusione, nella fattispecie incriminatrice del rifiuto di atti d'ufficio (art. 328, comma primo, cod. pen.) delle ragioni di tutela dell'ambiente e del territorio.**

Il testo risultante dalla modifica dovrebbe essere il seguente: “*Il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, che indebitamente rifiuta un atto del suo ufficio che, per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, di ordine pubblico, di igiene e sanità o di tutela del territorio e dell'ambiente, deve essere compiuto*

- iv.

*senza ritardo, è punito con la reclusione da sei mesi a due anni”.*

La proposta di modifica si atteggia come corollario del risalto dato all’ambiente dalla legge n. 68 del 2015, quale bene giuridico autonomo meritevole di tutela penale, a prescindere cioè dalle ripercussioni che la sua lesione può determinare su altri interessi, quali la salute, la pubblica incolumità o il paesaggio.

La necessità di un intervento estensivo dell’ambito dei *beni giuridici finali* tutelati dalla fattispecie (che solo mediatamente tutela la funzione di controllo amministrativo) è stata più volte segnalata dalla dottrina, secondo la quale la delimitazione delle ragioni che qualificano gli atti di ufficio risulta arbitraria e superata dall’emersione di beni giuridici di rilevanza almeno pari a quelli espressamente contemplati, tra i quali più di un autore ha individuato quelli dell’ordinato assetto urbanistico e dell’ambiente (Fiandaca-Musco, Manna, Seminara).

D’altro canto, proprio l’autonomia progressivamente acquisita dall’ambiente quale bene giuridico, per effetto del corposo assetto normativo amministrativo e penale consolidatosi negli anni, potrebbe pregiudicare, in chiave di tassatività, la riconduzione degli atti d’ufficio funzionali alla sua tutela ad una delle categorie già contemplate dal legislatore.

Si pensi, per esempio, al principio enunciato da C. VI, n. 2520/92 in relazione al rifiuto di un atto doveroso previsto dalla normativa urbanistica ed edilizia, dove la Corte ha escluso *“che la normativa urbanistica e edilizia possa rientrare, ai fini strettamente penali, nel più generale concetto di “ordine pubblico” di cui all’art. 328 cod. pen., quale sostituito dall’art. 16 della legge 26 aprile 1990, n. 86”.*

Occorre insomma evitare che condotte omissive non immediatamente ripercuotentesi nel pregiudizio di beni ulteriori quali la salute o l’igiene, possano restare indenni da sanzione penale.

v. Il secondo intervento penalistico ricalca una proposta formulata dal Gruppo di lavoro informale costituito presso la Procura della Repubblica di Roma. Si tratta dell’introduzione, nel Titolo VI-bis del libro II del codice penale di un articolo 452-septies. 1 rubricato **Falso ambientale** e così formulato: *“E’ punito con la reclusione fino a tre anni e con la multa da euro 10.000 a euro 50.000 chiunque, al fine di commettere uno o più delitti contro l’ambiente ovvero di conseguire l’impunità, omette di predisporre, distrugge o falsifica in tutto o in parte la documentazione anche informatica o telematica, concernente:*

- a) la composizione o classificazione di rifiuti, acque di scarico o emissioni in atmosfera;*
- b) il trasporto di reflui o rifiuti;*
- c) la registrazione di operazioni concernenti rifiuti, acque di scarico, emissioni in atmosfera o attività svolte presso impianti sottoposti ad autorizzazioni ambientali,*

*La pena di cui al primo comma si applica a chi, non avendo concorso nel reato, fa uso della documentazione falsa.*

*Se i fatti di cui ai commi che precedono concernono rifiuti pericolosi si applica la pena della reclusione da uno a cinque anni e della multa da euro 20.000 a euro 200.000.*

La necessità dell’intervento si collega ad alcune evoluzioni del quadro normativo consolidatesi dopo l’approvazione della legge n. 68 del 2015.

La prima è rappresentata dalla sentenza C. III, n. 43613/15 per la quale *“in tema di trasporto di rifiuti, la falsa attestazione contenuta nel formulario di identificazione (c.d. FIR), previsto dall’art. 193, D.Lgs. n. 152 del 2006, non integra il reato di falsità ideologica commessa*

*dal privato in atto pubblico, di cui all'articolo 483 cod. pen., trattandosi di documento recante mera attestazione del privato a contenuto puramente dichiarativo, avente natura diversa dal certificato di analisi di rifiuti indicato dall'art. 258, comma quarto, d. lgs. cit. ".*

Per altro verso, il vecchio articolo 258, comma quarto del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 è stato depenalizzato dalla norma (art. 35 del d. lgs. 3 dicembre 2010, n. 205) che ha introdotto - per ora solo sulla carta - il SISTRI.

Nel frattempo, il d. lgs. n. 7 del 15 gennaio 2016 ha abrogato il delitto di cui all'art. 485 (falsità in scrittura privata).

Il combinato disposto dei richiamati interventi legislativi ha determinato un allarmante vuoto normativo in un settore particolarmente sensibile per l'efficacia della funzione amministrativa di controllo ambientale, come quello concernente la documentazione che accompagna i rifiuti.

Per ragioni di ordine sistematico la nuova fattispecie qui ipotizzata include la fattispecie di falsificazione delle certificazioni analitiche, attualmente contemplata nell'ultimo periodo dell'art. 258, comma quarto del d. lgs. n. 152 del 2006 che dunque dovrebbe essere soppresso.

## **5. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO DELLA PROCEDURA ESTINTIVA DI CUI ALLA PARTE VI-BIA DEL D. LGS. 3 APRILE 2006, N. 152**

La strategia di contrasto messa in campo dalla legge n. 68 del 2015 include un **meccanismo di fuoriuscita dal circuito penale** per i soggetti che si rendono responsabili delle fattispecie contravvenzionali che, in concreto, non abbiano determinato impatti pregiudizievoli sulle matrici ambientali e sull'ecosistema.

Trattasi di un momento essenziale per garantire l'efficacia della risposta penale, in un contesto nel quale l'alluvione delle violazioni minori distrae risorse umane e finanziarie agli uffici che dovrebbero concentrare i loro sforzi sui delitti di danno e di pericolo concreto introdotti con lo stesso intervento normativo.

E' così stata concepita la Parte VI-bis del cd. Codice dell'ambiente che mutua il sistema previsto da tempo nella materia della sicurezza del lavoro, dove l'adempimento delle prescrizioni impartite dagli organi ispettivi per l'adeguamento dei presidi antinfortunistici, accompagnato dal pagamento di sanzioni pecuniarie, consente l'archiviazione del procedimento penale.

Detta soluzione è parsa al legislatore preferibile rispetto a un intervento di radicale depenalizzazione che - stante l'attuale scarsa effettività delle sanzioni *ab origine* amministrative - non sarebbe sufficiente a disincentivare comportamenti comunque pericolosi per il bene da tutelare.

Guardata con diffidenza da alcuni esponenti del mondo politico e ambientalista - che vi ravvedevano il rischio di una *depenalizzazione occulta* dei reati contravvenzionali - tanto da essere stata soppressa in uno dei passaggi parlamentari del disegno di legge, la Parte del Codice dell'ambiente dedicata alle procedure estintive riscuote oggi l'apprezzamento di *Legambiente* che, nel contributo versato agli atti di questo tavolo dal Direttore Ciafani, registra l'immediato impatto positivo di questa parte della riforma:

*Accanto ai delitti contro l'ambiente, un ulteriore elemento di novità è rappresentato dall'introduzione della parte Sesta bis del d.lgs. 152/2006 prevista per i reati ambientali contravvenzionali che non hanno arrecato danno o pericolo di danno alle risorse ambientali, urbanistiche e paesaggistiche protette. Proprio il ricorso al meccanismo delle prescrizioni si sta rivelando, come emerge dalla lettura dei dati, uno degli aspetti di più diffusa attuazione delle norme introdotte dalla legge 68/15, anche in considerazione della possibilità di una*

*contestazione immediata. Delitti più gravi, come l'inquinamento o il disastro ambientale, comunque già utilizzati nei primi 8 mesi di vigenza degli ecoreati, richiedono lo sviluppo di indagini spesso delicate e complesse e daranno, probabilmente, esiti più significativi nel prossimo futuro. Procedimenti amministrativi di estinzione della pena e inchieste penali più penetranti possono dunque rappresentare una manovra a tenaglia di repressione contro i fenomeni di illegalità ambientale. E soprattutto determinano effetti preventivi, non sempre misurabili, ma che Legambiente ha avuto già modo di osservare, ad esempio negli investimenti in materia di adeguamento alle norme ambientali degli impianti produttivi e di diffusione di attività formative nel mondo delle imprese sul nuovo sistema di tutela penale dell'ambiente.*

Analogo apprezzamento può registrarsi, sull'opzione di fondo, nella dottrina penalistica, rappresentata in questo Tavolo dal prof. Muscatello.

Nel denso contributo scritto, il giurista traduce nel linguaggio proprio della più moderna cultura politico-criminale la *manovra a tenaglia* efficacemente evocata dal Direttore di Legambiente:

*Fra le molte novità della riforma ambientale del 2015, uno degli aspetti più delicati riguarda la nuova previsione di meccanismi estintivi la cui ispirazione risale alla procedura prescrizione del diritto penale del lavoro. (...) Il nuovo intervento novellistico esprime perfettamente la bipolarità della moderna politica di tutela penale, dibattuta, in generale, e ora anche nella materia ambientale, intorno a due alternative strategiche: per la lesione tradizionale, quella che aggredisce beni esponendoli al danno o alla lesione, il disegno punitivo reclama la pena necessaria, indispensabile, efficace, persino rigorosa, la pena dell'«emergenza» giustamente immaginata come strumento ripristinatorio per lesioni irriducibili e finalmente attuata anche per la materia ambientale attraverso nuove fattispecie delittuose, in radicale antitesi con una tradizione di insipienza sanzionatoria, al più aperta a collaborazioni attenuatrici, fra cui ad esempio l'onere di bonifica o forme di ravvedimento operoso, peraltro esse stesse insolitamente interpretate nell'ossimoro dogmatico di un beneficio/maleficium sanzionatorio; diverso, persino antinomico, l'altro, il, anch'esso nuovo, diritto penale, ora sperimentato anche nel settore ambientale: piuttosto che insistere in una costruzione sanzionatoria ostile alla efficienza ed effettività sanzionatoria, la rinuncia alla sanzione, generata dalla fallacia del tutto, si rende idonea ad ospitare una esaltazione del niente, e così portare la giustizia punitiva verso una nuova e auspicata\* gestione dialettica, persino dialogica della giustizia penale, una giustizia coesistenziale che valorizzi attitudini mediatrici e giustizie diproximité, che si ispirino, appunto, all'idea di una giustizia umana e partecipativa, un diritto penale modello Mercurio, mite, flessibile, in qualche misura materno, senza dubbio differenziante, mai tuttavia discriminante ed elitario, in sostanza una diversa via punitiva che, non abbandonando lo stigma penale, giunga però a posticiparlo alla risoluzione sinergica del conflitto, in modo da adeguare le risposte sanzionatorie alla dimensione degli avvenimenti ed alla loro particolarità anche locale. Una incriminazione sospesa o una depenalizzazione condizionata, potrebbe dirsi, certo un qualcosa che è anche l'altra, ovvero una cosa che sa fare anche il suo opposto, che «pacifica usando violenza, usa la violenza pacificando». (...) La normativa va salutata con favore. Ed è inutile aggiungere come il congegno normativo sia immaginato come la migliore e più immediata forma di protezione ambientale, il modo cioè più celere per ottenere quella resipiscenza comportamentale che non solo garantisce la migliore cura ambientale, ma rende persino inutile la celebrazione di un processo, dispendioso e, per molti versi, esposto a cause estintive che ne compromettono l'efficienza e la funzionalità.*

Con pari efficacia il prof. Butti, avvocato d'impresa, ha testimoniato come l'articolata strategia messa in campo dalla legge n. 68 del 2015 abbia reso le imprese ormai consapevoli del fatto che per scongiurare o per ridurre l'impatto del *rischio penale*, non basta più *mettere a posto le carte* ma occorre *mettere a norma gli impianti*.

Il componente Marchesi, presidente di ASSOARPA, ha fornito promettenti informazioni sul numero di prescrizioni impartite dai soggetti competenti ai fini dell'applicazione degli artt. 318-bis e ss. del d. lgs. n. 156/2006 e sull'ammontare degli introiti corrispondenti alla sanzione pecuniaria che il contravventore deve versare per accedere al provvedimento dichiarativo dell'estinzione del reato.



Dall'entrata in vigore della procedura al dicembre 2016, le Agenzie hanno formulato oltre 1.800 prescrizioni ed asseverato oltre 1.000 prescrizioni di altri Organi di controllo (NOE, CFS etc.) per un totale di oltre 4 milioni di euro di introiti derivati.

Una proiezione di questi dati sui prossimi due o tre anni, autorizza la previsione che, laddove tutte le ARPA/APPA si dotino di personale munito di qualifica di UPG e si allineino si potrebbe stimare che l'attività del SNPA possa arrivare a circa 5.000 prescrizioni annue con un gettito annuo di circa 10 milioni di euro.

Perché dette promesse siano mantenute è però necessario che le procedure di omogeneizzazione qualitativa delle attività ispettive e di controllo che abbiamo descritto nel par. 4.2 siano declinate nel senso di promuovere protocolli di alto livello, tali da uniformare l'attività delle Agenzie diffuse sul territorio agli elevati standard delle agenzie emiliana, toscana, veneta e piemontese, che rappresentano circa i due terzi delle attività rilevanti ai nostri fini.

Inciderà inoltre sui risultati l'effettività deterrente e dissuasiva delle previsioni squisitamente repressive del sistema di tutela penale dell'ambiente, così come riconfigurato dalla legge n. 68 del 2015.

### **5.1. I profili critici della disciplina degli artt. 318-bis e ss. del D. lgs. n. 152/2006.**

Un rilevante impegno è stato profuso da diversi attori istituzionali per la migliore attuazione della legge n. 68 del 2015, e in particolare per l'efficace applicazione delle procedure prescrittive.

Per quanto concerne le Agenzie, il Presidente Marchesi ha riferito che sin dall'entrata in vigore della legge sono stati diramati **primi indirizzi operativi** da parte del SNPA limitatamente al proprio personale di vigilanza, finalizzate anche a orientarsi in un contesto segnato dalla diffusione di direttive/linee guida non uniformi alle Procure della Repubblica e da accordi territoriali di collaborazione sottoscritti in una logica non coordinata tra Autorità Giudiziaria e diversi enti (Corpo Forestale dello Stato, Arpa).

Nel novembre del 2016, l'allora Consiglio federale (composto dai Direttori generali delle ARPA/APPA e presieduto dal Presidente di ISPRA) con deliberazione n. 82 ha approvato il documento di *«Indirizzi per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex parte VI bis D.lgs. 152/2006»* elaborato dal Gruppo di lavoro SNPA sugli «ECOREATI» (allegato).

Trattasi di linee guida che tendono alla omogeneizzazione dei comportamenti sulla base della ricognizione degli indirizzi emessi sino ad ottobre 2016 dalle Procure del territorio nazionale (dati disponibili sulla banca dati di ARPAT), una tabella riepilogativa delle prescrizioni tipo e proposte di intervento normativo.

Il medesimo Consiglio Federale ha deliberato, altresì, la prosecuzione per un'ulteriore annualità delle attività di osservatorio e di approfondimento tecnico delle letture interpretative e delle prassi applicative della L. 68/15, con l'obiettivo di:

- pubblicazione senza restrizioni di accesso ed aggiornamento costante della banca dati degli indirizzi con gli eventuali ulteriori documenti emessi dalle Procure di riferimento, dagli altri enti interessati nonché dagli enti del SNPA;
- predisposizione di un aggiornamento semestrale riguardo alle evoluzioni del quadro normativo, degli indirizzi e della giurisprudenza emessa ed eventuale revisione degli indirizzi e degli orientamenti interpretativi per gli operatori del SNPA;
- rivalutazione semestrale delle indicazioni sulle prescrizioni-tipo, ampliamento della casistica delle fattispecie di reato esaminate e svolgimento di ulteriori approfondimenti in vista dello sviluppo progressivo dei criteri tecnici di valutazione del danno/pericolo concreto e attuale di danno per gli operatori del SNPA;
- implementazione di un sistema periodico di raccolta e di rilevamento delle prescrizioni emesse o asseverate dagli enti del SNPA, al fine di disporre di dati di sistema

sull'applicazione della procedura estintiva dei reati e sull'accertamento dei nuovi delitti ambientali.

La Procura generale presso la Corte di cassazione, esercitando le prerogative di cui all'art. 6 del d. lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, ha istituito un monitoraggio inteso alla ricognizione e, ove possibile, alla omogeneizzazioni di prassi e direttive impartite dai diversi Uffici di Procura diffusi sul territorio in relazione ad una serie di aspetti delle attività dedicate ai reati ambientali, tra i quali trova apposta considerazione il tema dell'estinzione delle contravvenzioni mediante il meccanismo delle prescrizioni<sup>15</sup>.

Tra le ragioni ispiratrici delle due iniziative figurano alcune incertezze interpretative sollevate dalla normativa.

Un catalogo particolarmente accurato è contenuto nella *Relazione sulla verifica dell'attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 68 in materia di delitti contro l'ambiente*, approvata dalla Commissione bicamerale d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti il 23 febbraio 2017 (allegato n. ).

All'interno del Tavolo, il contributo del prof. Muscatiello reca un'efficace sintesi delle improprietà espressive, delle possibili contraddizioni e dei nodi interpretativi che hanno determinato la necessità di *eterointegrazione* della fonte legislativa.

1. La procedura si applica ai reati che non abbiano cagionato *“danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette”*: il legislatore avrebbe forse fatto bene a citare i fatti più che le contravvenzioni, dal momento che il modello di incriminazione non sottende un danno all'ambiente ma unicamente un pericolo di compromissione. La disposizione dovrebbe essere letta *a contrario* in questo modo: la procedura non si applica ai reati che abbiano cagionato *“pericolo concreto e attuale di danno”* - e alcune linee guida si muovono in questa direzione - e cioè a tutti i reati contravvenzionali la cui esistenza tuttavia, in ossequio a ragioni di sussidiarietà e offensività, si fonda esattamente sull'esistenza di un pericolo quale condizione minima per l'accesso alla dosimetria sanzionatoria. Come dire: disambiguare il sintagma *“danno o pericolo concreto e attuale di danno”* rispetto all'aggettivo *“protette”* equivale ad applicare il meccanismo ai reati senza danno e senza pericolo concreto, reati dunque che non meriterebbero di essere tali se non sulla base di valutazioni di pericolosità in astratto che il sistema aveva sperato di aver consegnato agli angoli bui e nascosti del ripostiglio dei reati.

L'aggettivo *“protette”* chiarisce, dunque, l'unico senso plausibile della norma, ma non in senso dogmatico: non è la condizione di pericolo o di danno a selezionare la base oggettiva della norma, ma la protezione di cui godono le risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche nelle quali si registra la violazione ambientale. E tuttavia, quella della protezione dell'area, è una condizione non qualificante, inidonea ad influire sulla punibilità e capace di affiancarsi a fattispecie di pericolo di modesto impatto assiologico (quale ad esempio una mera inosservanza delle prescrizioni autorizzate), le quali non mutano il profilo editale, restano cioè identiche a se stesse, tranne che per la preclusione pocanzi citata. Escluso un rinvio alla tipizzazione delle fattispecie, il criterio prescelto rinvia ad una valutazione di incidenza assiologica affidata alla discrezionalità esclusiva dell'organo accertatore, chiamato non già a confrontare la natura del reato, e dedurne l'inapplicabilità, ma a sindacare la qualità del fatto accertato ai fini dell'accesso o meno alla procedura estintiva.

2. La prescrizione deve essere impartita e asseverata. Non è chiaro se debba essere prima impartita e poi asseverata, ovvero impartita solo dopo essere stata asseverata. Né è chiaro se l'asseverazione, che compete all'ente *“specializzato competente nella materia trattata”*, possa essere affidata ad un ente esterno o interno all'amministrazione precedente. Entrambe le fasi sono comunque affidate all'organo di vigilanza, il quale gestisce il procedimento con un ampio margine di discrezionalità: la qualificazione giuridica del reato, e dunque i presupposti applicativi, la forma dell'adempimento e persino prescrizioni aggiuntive, sono tutti momenti nei quali la Polizia giudiziaria non interloquisce con l'ufficio di Procura il quale potrebbe nel

---

<sup>15</sup> Per una più approfondita analisi dell'iniziativa e dei suoi risultati si rimanda alle Relazioni prodotte dal Cons. Pasquale Fimiani nel contesto delle Riunioni in tema di applicazione dell'art. 6 cit. tenutesi presso la Procura generale della Corte di cassazione il 14/15 aprile 2016 e il 18.5.2017.

frattempo - attraverso una richiesta di misura reale - aver chiesto ed ottenuto un sequestro preventivo con qualificazione giuridica differente rispetto a quella posta a base della prescrizione.

3. Copia della prescrizione deve essere notificata o comunicata anche al rappresentante legale dell'ente nell'ambito o al servizio del quale opera il contravventore: se però il contravventore coincide con il rappresentante legale dell'ente, non è chiaro quale sia il soggetto titolare della procedura estintiva, se cioè l'ente o la persona fisica a cui si imputa un reato, la cui estinzione passa attraverso un adempimento, che dovrebbe curare l'ente, seguito da un pagamento che dovrebbe curare la persona fisica (trattandosi, probabilmente, di *sanzione* pecuniaria personale). L'indisponibilità di uno dei due interrompe l'iter procedurale a dispetto della volontà conciliativa bidirezionale.

4. *“Con la prescrizione l'organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose”*: si tratta misure preventive diverse da quelle prescrittive, la cui disapplicazione non è detto che incida nel meccanismo estintivo, se cioè il rispetto delle prescrizioni primarie seguita dalla disattenzione alle prescrizioni secondarie interrompa l'iter estintivo o ne sia indifferente.

5. La notizia di reato va riferita al PM che deve iscrivere il contravventore nel registro degli indagati. Lo conferma l'articolo 318 - *sexies* il quale precisa, al terzo comma, come *“La sospensione del procedimento non preclude la richiesta di archiviazione. Non impedisce, inoltre, l'assunzione delle prove con incidente probatorio, né gli atti urgenti di indagine preliminare, né il sequestro preventivo ai sensi degli articoli 321 e seguenti del codice di procedura penale”*. La sincope è dunque parziale più che apparente: il PM può attendere, ma può anche semplicemente rallentare, e comunque *può*, forse addirittura *deve*, compiere gli atti urgenti non differibili. E nel frattempo l'indagato potrebbe attivare l'iter oblativo per certi aspetti più conveniente rispetto al sistema prescrizionale che impone oneri economici meno gravosi, un quarto anziché un mezzo, ma aggiunge vincoli accessori talvolta più onerosi rispetto alle più blande, e a volte neppure esistenti, condizioni oblativo.

6. Eliminata la violazione, con il che si deve intendere evidentemente l'osservanza delle prescrizioni impartite, all'adempimento fattuale segue il pagamento in sede amministrativa di una somma pari a un quarto del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa: la formula *“pagamento in sede amministrativa”* non chiarisce quale sia il destinatario di questo pagamento, né in fondo, oltre questo ambito applicativo, risulta una sede amministrativa a cui indirizzare il pagamento. L'organo di vigilanza forse sì, ma la polizia giudiziaria più no che sì: e del resto in sede amministrativa non significa alla sede amministrativa, ma allude probabilmente al rispetto di procedure di pagamento tipiche dell'illecito amministrativo. Come che sia, della disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi non sembra esservi traccia e sebbene la parte *sesta-bis* si intitolò *“Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale”*, presenti i secondi, non vi è traccia dei primi, a meno che la rubrica non intenda riaffermare la trasformazione dell'illecito penale in illecito amministrativo, ma tutto il sistema sembra invece delineare l'estinzione del fatto penale e, semmai, il pagamento in sede amministrativa della sanzione pecuniaria, senza però che il fatto sia mai divenuto illecito amministrativo. In verità la rubrica non è stata semplicemente aggiornata dal momento che tutta la parte relativa agli illeciti amministrativi era stata già stralciata, il che ripropone l'incerta lettura del sintagma *“pagamento in sede amministrativa”*.

7. In costanza dei requisiti che consentono l'accesso alla procedura estintiva (e cioè l'esistenza di un reato fra quelli ammessi all'iter prescrizionale; l'assenza di un *“danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette”*) il soggetto al quale si addebita quel particolare tipo di reato contravvenzionale sembrerebbe conservare il diritto a vedersi attuata la particolare procedura estintiva, costruita come diritto per la parte coinvolta, e come obbligo per la parte accertatrice. Non solo la norma presenta una semantica imperativa (*“l'organo di vigilanza (...) ovvero la polizia giudiziaria impartisce al contravventore un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata”*), ma laddove la polizia giudiziaria dovesse ritenere di non dare corso alla procedura, il sistema impone di dare adeguata motivazione, indicando le specifiche ragioni che ne precludano l'accesso. La cogenza procedurale è confermata dall'art. 318-*quinquies*, nella parte in cui si prevede che anche in caso di accertamento diretto del reato non filtrato

dalla conoscenza della polizia giudiziaria il pubblico ministero ne debba dare “comunicazione all'organo di vigilanza o alla polizia giudiziaria affinché provveda agli adempimenti di cui agli articoli 318-ter e 318-quater” e poi questi debbano a loro volta informare “il pubblico ministero della propria attività senza ritardo”. E tuttavia: *quid juris* se né l'organo accertatore, né la polizia giudiziaria, né infine il PM, dovessero dare avvio alla procedura prescrittiva? Quale rimedio potrebbe attivare il contravventore desideroso di riparare alla violazione ambientale, rispetto ad un dialogo interrotto o mai avviato?

8. Prescrizione, adempimento, pagamento, segnano le tappe di una iter che porta alla estinzione del reato sancita dalla richiesta di archiviazione. In verità il comma 2 utilizza una semantica impropria: il PM chiede l'archiviazione se la contravvenzione è estinta, il che sembrerebbe voler dire che l'estinzione è automatica e la richiesta di archiviazione ne prende semplicemente atto. Potrebbe non essere proprio così, potendo esservi infatti una richiesta di archiviazione seguita da una opposizione della persona offesa, con conseguente esito estintivo legato al provvedimento del Gip, piuttosto che al completamento della procedura. Resta indubbiamente difficile che i reati contravvenzionali di tipo ambientale lascino evidenziare una persona offesa diversa dalla PA e tuttavia non solo questa può rendersi legittimamente opponente, ma la plurilesività di alcune categorie di illecito può aprire la procedura di archiviazione all'intervento oppositivo di parti private portatrici di un interesse aggiuntivo offeso dal fatto illecito ambientale. In questi casi, sebbene non frequentissimi, la valutazione del Gip si estende ad un fatto non ancora estinto, il che rende la richiesta del PM non dichiarativa, e comunque riferibile ad un reato del quale si chiede l'estinzione, non essendo tale reato - al contrario della espressione normativa - ancora estinto. Il che rende possibile che, a reato-non-più-estinto, le somme, già faticosamente versate, debbano, ancora più faticosamente, essere restituite.

9. Se si registra qualche anomalia, come ad esempio un adempimento in un tempo superiore a quello indicato dalla prescrizione, ma comunque congruo, ovvero una eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose della contravvenzione con modalità diverse da quelle indicate dall'organo di vigilanza, l'estinzione non viene perfezionata, tuttavia le condotte anomale possono essere valutate ai fini dell'applicazione dell'articolo 162-bis del codice penale e, in tal caso, la somma da versare non è più pari alla metà del massimo della ammenda prevista ma è ridotta alla metà del massimo dell'ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. Il che sembrerebbe la stessa cosa, ma deve evidentemente esservi una spiegazione alternativa.

10. I procedimenti in corso non godono di questa procedura. Scelta probabilmente non del tutto ragionevole, tuttavia sufficientemente chiara: residua la *chance* oblativa, destinata probabilmente ad un uso meno infrequente di quella prescrizione.

Ma la più grave tra le incertezze, quella rispetto alla quale è più stridente il contrasto tra le diverse direttive impartite dai Procuratori e più avvertita è la necessità di un intervento chiarificatore del legislatore attiene al quesito su **quali siano i reati per i quali può utilizzarsi il meccanismo estintivo**.

Osserva Muscatiello:

Le linee guida sono divergenti. D'accordo sul fatto che la forma estintiva sia riferibile alle sole contravvenzioni previste dal codice dell'Ambiente e non anche quelle contenute in altre normative speciali, d'accordo pure sul fatto che restino escluse le contravvenzioni o meglio i fatti che abbiano cagionato danno o pericolo concreto alle *risorse protette* - al di là della ragionevolezza di questa restrizione - la sola individuazione della forma astratta di incriminazione ha conosciuto diverse opzioni interpretative. Mentre infatti il cugino sistema lavoristico esclude i reati puniti con pena detentiva, sola o congiunta a quella pecuniaria, il parallelo sistema ambientale non chiarisce questo aspetto: da qui, l'idea che si applichi alle sole contravvenzioni punite con pena pecuniaria o con pena pecuniaria alternativa a quella detentiva, ovvero che si applichi anche alle contravvenzioni punite con pena cumulativa, ovviamente parametrando la sanzione pecuniaria al quarto della ammenda.

Sul punto, il giurista dà puntualmente conto degli argomenti a favore della lettura più restrittiva:

L'interpretazione restrittiva si fonda su diversi elementi: il cugino meccanismo lavoristico si applica alle sole contravvenzioni punite con pena pecuniaria, sola o alternativa a quella dell'arresto; la pena cumulativa sembrerebbe lasciare dedurre l'esistenza di una violazione non minore, produttiva di un danno o pericolo concreto; l'accesso indifferenziato alla procedura estintiva, tanto per reati con pena cumulativa, quanto per reati con pena alternativa o solo pecuniaria, renderebbe identici, quanto alle modalità di accesso alla guarentigia penale, reati che invece confermano, nella diversa dosimetria sanzionatoria, una diversità di tipo valutativo; infine i reati più gravi (puniti sia con l'arresto che con l'ammenda) sarebbero ammessi alla procedura, mentre i meno gravi (puniti con il solo arresto, senza cioè l'aggiunta pecuniaria) sarebbero viceversa non estinguibili dal momento che, per questi ultimi, non si riuscirebbe a calcolare la misura del patto oblativo. Infine e per concludere: fra le due possibilità interpretative, *“l'opzione da preferire non può che essere quella conforme ai principi generali e tra questi vi è per l'appunto quello della legalità delle pene”* dal

momento che “*la pena dell'arresto congiuntamente all'ammenda non verrebbe mai applicata in difetto di una norma espressa che consenta tale operazione*” (18).

Questa lettura non è però condivisa. Muscatiello le contrappone argomenti pragmatici ed esigenze di simmetria con l'istituto codicistico dell'oblazione:

Per comprendere questo aspetto occorre fare un passo indietro. Due in verità, forse tre.

Il primo, legato in qualche modo alla teleologia del sistema, al senso profondo dello strumento deflattivo (...) la prima razionalizzazione sistematica del meccanismo prescrittivo appartiene alla cura giuspositiva per quella sorta di *euristica del dialogo* attraverso cui tutti i soggetti coinvolti nella “questione sicurezza” sono sollecitati a collaborare al ripristino della condizioni lavorative e così attuare *un patto d'amicizia* presidiato da opportuni accorgimenti sanzionatori che sappiano valorizzare l'incoraggiamento al *ripristino* d'una situazione conforme a legge e così organicamente celebrare il nuovo volto della normazione giuslavoristica. Sovvertendo il tradizionale *da mihi factum, dabo tibi poenam*, la direttrice fondamentale diventa quella di una sorta di pentimento operoso che, a differenza dell'ambito comune, conduca alla totale impunità del reo, sulla scorta dell'avvenuto adempimento, entro un termine certo, conseguente all'accertamento dell'illecito da parte dell'organo di vigilanza ed alla *prescrizione*, da questo emanata, di eliminare la violazione. Ne residua - almeno per la forma più eclatante di riparazione *post delictum* - il solo pagamento, in sede amministrativa, di una somma pari ad un quarto del massimo dell'ammenda comminata per ciascuna infrazione (art. 21, 2° co., d.lg. n. 758/1994), più benevolo dell'affine forma di oblazione condizionata (art. 162 bis c.p.), dalla quale il nuovo meccanismo mutua la logica costitutiva e la connessa funzione riparatoria, per effetto del quale la punizione dell'autore del reato, una volta che questi abbia corretto l'errore di sicurezza e così raggiunto lo scopo della incriminazione, non ha più significato. La «*parafrasi generalizzata del procedimento oblato*» fa sì che la pena *non serva più* o, per lo meno, *non serva sempre*, dal momento che l'errore, più che *l'errante*, diventa la vera e principale fonte di ispirazione sistemica. Beninteso, la sanzione detentiva continua a permanere come valido ed astratto rimedio sanzionatorio ma, avvicinandosi alla filosofia della *extrema ratio*, dismette la natura di sanzione esclusiva, rilanciando il valore della prevenzione al quale il sistema perviene con piccole rinunzie rigoriste e maggiori oneri dialogici fra datore di lavoro, dirigenti, figure professionali, infine gli stessi lavoratori, chiamati, tutti insieme a dialogare con le Autorità e così confermare la liceità del meccanismo estintivo ovvero l'eventuale irrilevanza endoprocessuale a vantaggio di una normale prosecuzione *dell'iter* giudiziario: una sorta di *funzionamento coordinato* fedele alla *esteriorità* (fisica, materiale e personale) e per essa al controllo delle procedure, oltre che all'intrinseca natura di minaccia e, dunque, di sanzione, con intatta la capacità di raggiungere un rendimento rapido, se non in tempo reale, almeno in rigida scansione temporale giacché, dispensati dal vincolo statico della individuazione della verità (processuale), non di meno gravati dall'ipoteca della condizione posta dalla Autorità giudiziaria (nei termini però, del tutto nuovi, non della *spiegazione* di un fatto ma della *soluzione* di un problema) - oltre che dal vincolo a che *i reati non siano portati a conseguenze ulteriori* - gli attori, non ancora *parti* processuali, sospesi in una condizione intermedia, enfatizzando le virtù dell'ascolto e della alterità, vengono chiamati ad operare celermente onde attuare la regolarizzazione dinamica dell'abuso lavoristico, ovvero riconoscerne la *nonubbidienza* destinata a sopportare la celebrazione di un processo, posto però - una volta fallito l'esperimento conciliativo - al riparo da *sorprese* intermedie.

Il segreto di questo esperimento è tutto qui, in questa oscillazione fra poli ambivalenti, ricercando nella prudenza, nella razionalità, nell'equilibrio la giusta dose fra coazione e compassione. Nei fatti una convincente sollecitazione sistemica verso prestazioni antagoniste o adempimenti soddisfattori della tutela giudiziale per i quali vale bene la pena attuare la “sincope” delle indagini preliminari e la riduzione delle fasi dibattimentali senza con ciò dispensare immeritati salvacondotti: la ri-considerazione del passato - si direbbe altrimenti -

<sup>18)</sup> Le due opzioni sono esposte in CARBONI N. e BERTUZZI R., *La estinzione di alcuni reati contravvenzionali introdotta dalla Legge 68/2015*, e in PAONE V., *Quali sono le contravvenzioni passibili di prescrizione a norma della legge n. 68/15?*, entrambe in *Lexambiente.it*

per superare insieme la frattura e incamminarsi più serenamente verso il futuro. Ovvero pure, con notazione dal sapore certamente più prammatico, la rassegnata consapevolezza che se *l'inferno esiste, ma all'inferno non c'è nessuno*, tanto vale allora privilegiare prospettive sanzionate "pedagogiche", mai eccessive e comunque coraggiosamente aperte ad alternative meglio idonee al raggiungimento di quell'obiettivo sistemico ritenuto a ragione il vero criterio-guida per qualsiasi politica criminale: i diritti per un verso, la salute dei lavoratori per altro verso, come idea portante di un diritto penale che, anche se del caso attraverso *l'idea di un reato non punito*, finalmente non eccentrico rispetto alla regressione dell'offesa - canone propedeutico alla non-pena che aggiunge, forse, la virtù di sollecitare la contiguità del vincolo assiologico della pena -, sappia attuare *opportune* tecniche di degradazione d'illecito, oltre che di riorganizzazione sociale e controllo giudiziale iscritte nell'assetto teleologico complessivo di un sistema penale per davvero aperto ai canoni di proporzione e sussidiarietà, oltre che - non è inutile precisarlo - effettività ed efficacia. La lunga premessa aiuta ad entrare nella risposta, attraverso la domanda: se tutto questo è vero, perché dunque i soli reati puniti con pena alternativa? perché non estendere il congegno quanto più possibile? perché infine immaginare l'applicazione del congegno, sistemicamente migliore della risposta oblativa, a ipotesi contravvenzionali meno estese di quelle invece estinguibili nella procedura *ex art.162 bis c.p.*? e che senso avrebbe, in fin dei conti, aver introdotto un meccanismo estintivo del tutto sovrapponibile a quello oblativo, persino più oneroso, non già sul piano del calcolo della somma da versare, ma sul piano degli adempimenti e dei costi che ad essi naturalmente e più incisivamente si collegano?

La ricognizione del Tavolo coincide in larga parte con quella che la Commissione bicamerale ha compiuto sulla base delle risposte ricevute dagli Uffici giudiziari, invitati a rispondere a un questionario che includeva - oltre alla consueta richiesta di dati statistici sui procedimenti iscritti e sui provvedimenti adottati - quesiti relativi alle più avvertite difficoltà interpretative e organizzative emerse nell'applicazione delle nuove disposizioni.

Figura nel documento della Commissione anche l'annuncio di possibili soluzioni della questione dell'identificazione del destinatario delle somme dovute a titolo di prescrizione.

Si tratta di due ordini del giorno di contenuto omogeneo accolti dal Governo nella seduta della Camera dei deputati del 15 giugno 2016:

- l'ordine del giorno n. 9/68-B/12 De Rosa il quale, premesso 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 *"la 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"*.

- 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"*.

## **5.2 La concorrenza della prescrizione dei reati contravvenzionali**

Oltre che dai fattori già evidenziati, il margine di efficacia della procedura di estinzione dell'illecito ambientale contravvenzionale prevista dalla Parte VI-bis del d. lgs. n. 152 del 2006 è condizionato dall'incidenza della prescrizione di questi reati.

E' stata più volte segnalata, anche nelle Relazioni inaugurali dell'anno giudiziario tenute dai Presidenti della Corte di cassazione e dai Procuratori generali, la rilevante incidenza della prescrizione sui reati ambientali. E' altresì noto che la legge n. 68 del 201, intervenendo sul testo dell'art. 157, comma 6 cod. pen, ha stabilito il raddoppio del termine ordinario di prescrizione per i delitti introdotti nel nuovo titolo VI-bis del libro secondo e non per i reati contravvenzionali posti a presidio dell'ambiente.

Come rilevato dalla Commissione bicamerale nella Relazione sopra citata, l'esiguità dei termini di prescrizione (ossia dei termini spirati i quali il reato si estingue) previsti per i reati contravvenzionali (e la loro mancata interruzione anche a seguito dell'esercizio dell'azione penale) inducono gli indagati a non aderire alla suddetta procedura nell'auspicio di poter beneficiare dell'impunità conseguente alla futura declaratoria di estinzione del reato. Il contravventore potrebbe trovare poco appetibile la procedura introdotta dalla legge n. 68/2015 in determinate situazioni (e in specifiche realtà giudiziarie maggiormente afflitte dal fenomeno), in cui il decorrere dei termini di prescrizione della contravvenzione e i tempi di esercizio dell'attività giudiziaria potrebbero consentirgli di raggiungere comunque l'impunità *a costo zero* (ossia senza dover adempiere alle istruzioni impartitegli e senza pagare la somma dovuta, sia pure in misura ridotta rispetto alla sanzione edittale prevista).

### 5.3 Proposte relative alla procedura prescrittiva

Le proposte formulate dal Tavolo in relazione a questo tema devono distinguersi in relazione ai diversi temi affrontati:

- i. proposte intese al **chiarimento normativo dei presupposti** per l'ammissione alla procedura prescrittiva;
- ii. proposte di intervento normativo intese a **rafforzare il vantaggio competitivo** della procedura sul piano della sua appetibilità per il contravventore;
- iii. proposte relative all'**assegnazione di risorse**.

i. In relazione al primo aspetto il Tavolo, pur riconoscendo il valore delle iniziative assunte dalle Procure della Repubblica, dalla Procura generale e dalle Agenzie per la ricognizione e la disseminazione di buone prassi applicative, reputa indifferibile un intervento normativo diretto a esplicitare le scelte del legislatore in tema di ambito applicativo delle procedure di estinzione del reato per adempimento delle prescrizioni.

**Sul punto appare anzitutto indifferibile la soluzione legislativa del quesito relativo all'applicabilità dell'istituto ai reati contravvenzionali sanzionati con pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda.**

Il Gruppo di lavoro costituito dal Procuratore della Repubblica di Roma propende per la cristallizzazione legislativa della soluzione negativa.

Secondo quell'elaborato, l'art. 318-bis dovrebbe aprirsi con la formula "Le disposizioni della presente parte di applicano alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal presente decreto punite con la pena dell'ammenda ovvero con pena alternativa..Di diverso avviso, come si è visto, è il prof. Muscatiello.

Il Tavolo, non avendo raggiunto un'intesa sull'opzione preferibile, si limita in questa sede a segnalare la necessità urgente del chiarimento di un profilo che non può essere affidato all'opera integratrice degli operatori.

ii. In relazione al tema dell'appetibilità della procedura in esame rispetto alla possibilità di godere gratuitamente dei vantaggi della prescrizione del reato, il Tavolo formula due osservazioni che inducono ad escludere la soluzione dell'estensione ai reati contravvenzionali del meccanismo di raddoppio del termine ordinario previsto dall'art. 157 cod. pen.

Innanzitutto occorre verificare l'impatto su questi reati delle innovazioni introdotte dalla



legge 23 giugno 2017, n. 103 che, oltre a stabilire alcune misure riservate ai crimini di corruzione e di truffa aggravata per il conseguimento di risorse pubbliche (art. 161, comma 2 cod. pen.), innova per tutti i reati la disciplina dei casi sospensione della prescrizione. E' in particolare prevista la sospensione per un anno e mezzo del termine prescrizione tra la condanna di primo grado e la decisione d'appello e la sospensione per un periodo di pari durata tra la decisione confermativa d'appello e il giudizio di cassazione.

In secondo luogo, occorre considerare che interventi selettivi diretti ad estendere la durata del termine prescrizione devono conformarsi a principi di ragionevolezza, correlati alla gravità del reato e alla *resistenza aU'oblio* (Corte cost., sentenza n. 143/2014) difficilmente riferibili all'area dei reati contravvenzionali.

Appare, invece, praticabile preferibile un intervento normativo inteso alla promozione di buone prassi organizzative. Aderendo a una proposta formulata dal GdL della Procura di Roma, si propone pertanto di incrementare la previsione dell'art. 132-bis att. c.p.p., dedicata ai criteri di priorità nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi, includendovi "i processi relativi ai reati di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e i delitti di cui al Capo VI-bis del codice penale".

iii. Sul piano delle risorse, convergendo con la riflessione 'macroeconomica' sviluppata dalla Commissione bicamerale nella Relazione sulla verifica dell'attuazione della legge n. 68 del 2015, il Tavolo segnala l'assoluta necessità di assicurare, ai fini di una efficace attuazione della legge n. 68/2015, congrue risorse umane, soprattutto specializzate, a supporto dell'attività della polizia giudiziaria e degli altri soggetti attori del procedimento penale. Occorre compiere scelte consapevoli dei costi ma anche delle opportunità offerte dal nuovo strumento.

I componenti del Tavolo hanno segnalato i costi correlati: ai rilevamenti e agli accertamenti tecnico-scientifici necessari; alle consulenze tecniche; alla custodia dei beni immobili posti sotto sequestro; all'incremento del volume di lavoro a carico delle ARPA e degli enti asseveratori in generale.

In questa cornice risulta critico il raggiungimento dell'obiettivo di attuare la predetta legge n. 68/2015 ma anche la legge sul Sistema nazionale a rete senza nuovi o maggiori oneri finanziari.

I dati riferiti dal Presidente di ASSOARPA sugli introiti già realizzati e su quelli prospetticamente realizzabili attraverso un'adeguata e omogenea applicazione delle procedure prescrittive (e delle propedeutiche attività ispettive) dovrebbero del resto ingenerare fiducia nella capacità della legge di autofinanziarsi.

Non par dubbio che l'investimento di risorse per l'efficace prevenzione dei crimini ambientali più gravi sarebbe ampiamente compensato dal risparmio dei costi sociali e finanziari delle procedure di risanamento.

## **6. LA VERIFICA DELL'IMPATTO DELLA REGOLAZIONE PENALE**

### **6.1 Premessa**

I dati statistici che saranno di seguito illustrati non hanno la pretesa di esaurire la funzione di verifica dell'impatto della regolazione penale in tema di tutela dell'ambiente.

Ciò è dovuto ad una serie di ragioni.

La prima attiene alla funzione peculiare assegnata alla legislazione penale che, mirando anzitutto alla prevenzione generale dei comportamenti lesivi, non può ritenersi tanto più efficace quanto maggiore è il numero dei procedimenti iscritti e/o delle condanne emesse.

La scarsa applicazione di una fattispecie incriminatrice o l'esito negativo di indagini e processi possono significare l'incapacità della fattispecie di cogliere la consistenza del fenomeno criminale, l'assenza di risorse investigative adeguate e/o qualificate, l'incidenza di una rilevante *cifra oscura*; ma può anche essere il segno dell'efficacia del messaggio

deterrente.

Come osserva la Commissione bicamerale, nella citata *Relazione sulla verifica dell'attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 68*, “un numero relativamente ridotto di contestazioni non deve essere necessariamente interpretato come un dato negativo”, potendo significare anzi il conseguimento dell'effetto general-preventivo della minaccia penale sui cittadini di un determinato territorio che, intimiditi dalla sanzione prospettata, si astengono dal porre in essere determinati comportamenti e così fanno venir meno il presupposto dell'indagine e della sanzione.

In secondo luogo, occorre considerare la datazione recente dei delitti introdotti dalla legge n. 68 del 2015 e della circolare che ha varato il monitoraggio, in uno alla particolare complessità degli accertamenti richiesti per la prova delle violazioni più significative (inquinamento e disastro ambientale).

Guardando all'esperienza maturata, prima della nuova legge, con l'applicazione della fattispecie di disastro innominato (art. 434 c.p.), può farsi riferimento esemplificativo al tema della prova dei nessi causali tra il danno procurato e i comportamenti omissivi e commissivi addebitabili ai singoli imputati, soprattutto in contesti territoriali caratterizzati da intensa industrializzazione o comunque da una multifattorialità di cause inquinanti; o ancora, alla complessità delle indagini da svolgere presso impianti dismessi o presso siti abbandonati per comprovare sussistenza e responsabilità individuali di comportamenti magari assai risalenti nel tempo.

La capacità delle statistiche giudiziarie di misurare, almeno in parte, l'efficacia della regolazione penale esige insomma la maturazione di un certo tempo di vigenza e l'accumulazione di una *serie storica* di dati confrontabili.

## **6.2 Il monitoraggio istituito dal Direttore generale della giustizia penale**

Con circolare del 19 gennaio 2016, la Direzione generale della giustizia penale, nell'esercizio dei compiti istituzionali di acquisizione ed elaborazione di materiale nel settore penale e criminologico, ha per la prima volta varato un monitoraggio dell'impatto delle principali fattispecie contravvenzionali e delittuose nelle quali si articola il sistema di tutela penale dell'ambiente.

Il monitoraggio, condotto attraverso la raccolta e l'elaborazione dei dati trasmessi dagli uffici giudiziari presenti sul territorio nazionale, investe:

a) tutte le fattispecie incriminatrici e circostanziali (inquinamento ambientale, morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale, disastro ambientale, delitti colposi contro l'ambiente, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo, omessa bonifica, ravvedimento operoso) introdotte dalla legge n. 68/2015;

b) le fattispecie incriminate, quali delitti, già dal cd. Testo unico ambientale (d. lgs. n. 152/2006), e cioè il reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti e il reato di combustione dei rifiuti;

c) le più significative fattispecie contravvenzionali contemplate dal d. lgs. n. 152 del 2006, con specifico riferimento al settore dei rifiuti: discarica abusiva, bonifica dei siti, traffico illecito di rifiuti;

d) la procedura di definizione amministrativa degli illeciti contravvenzionali di natura formale, introdotta con la nuova Parte VI del d. lgs. n. 152 del 2006 (art. 318-bis ss.).

Con riferimento a ciascuna delle fattispecie sopra elencate, si sono richiesti alle Procure della Repubblica i seguenti dati quantitativi: procedimenti iscritti nei confronti di persone note; i procedimenti iscritti nei confronti di ignoti; persone indagate; indagini concluse con richieste di archiviazione nei confronti di noti e ignoti; indagini concluse con l'esercizio dell'azione penale; richieste di archiviazione formulate all'esito della procedura estintiva “con prescrizioni” introdotta dagli artt. 318 ss. del d. lgs. n. 152/2006.

Alle sezioni dibattimentali e gli uffici GIP/GUP dei Tribunali si sono, invece, richiesti dati

quantitativi concernenti: i provvedimenti definitivi intervenuti all'esito della fase delle indagini (archiviazioni nei confronti di noti e ignoti); quelli intervenuti all'esito del giudizio di primo grado, con distinzione tra decisioni di condanna, di assoluzione nel merito, di proscioglimento per altra causa (estinzione per prescrizione, dichiarazioni di in competenza ecc.); i provvedimenti cautelari, personali e reali, e le confische applicate nel corso dei procedimenti.

Nel corso dei lavori del Tavolo tematico, si sono poi richiesti agli Uffici I e III (Casellario) della Direzione generale della giustizia penale aggiornamenti e approfondimenti dell'elaborazione dei dati acquisiti dagli uffici, dai quali si sono tratte informazioni relative alle condanne irrevocabili iscritte per le violazioni sopra indicate e alla distribuzione territoriale dei fenomeni, o almeno della loro rappresentazione giudiziaria.

### **6.2.1 Il monitoraggio relativo all'anno 2015**

I dati elaborati dal settore monitoraggio dell'Ufficio I della Direzione generale riflettono le risposte pervenute, fino alla data del 28 febbraio 2017, da: 156 Procure della Repubblica ordinarie e presso i Tribunali per i minorenni, che rappresentano un campione pari al **95% dei 165 uffici requirenti di primo grado** presenti sul territorio nazionale; 213 Uffici giudicanti di primo grado (GIP/GUP e Settore Dibattimento dei Tribunali ordinari e per i minorenni), rappresentativi del **65% degli Uffici di tale tipologia** presenti sul territorio nazionale (330).

Tra gli uffici requirenti che hanno riscontrato la richiesta di dati, quelli che hanno comunicato l'inesistenza di iscrizioni o atti di competenza in relazione alle fattispecie monitorate (di nuovo conio e previgenti) sono 5 Procure della Repubblica ordinarie e 22 Procure presso il Tribunale per i minorenni. Risposte negative sono poi pervenute da 37 uffici giudicanti ordinari e 22 uffici giudicanti per i minorenni.

L'orizzonte temporale coperto da questa parte del monitoraggio investe le iscrizioni e i provvedimenti adottati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015. Esso investe dunque soltanto i primi sette mesi di applicazione della legge n. 68/2015.

### **6.2.2. I dati relativi alle fattispecie introdotte dalla legge n. 68/2015**

Con riferimento ai dati pervenuti dagli Uffici requirenti in relazione alle fattispecie incriminatrici di più recente introduzione, emerge la **prevalenza nella prassi applicativa del delitto di inquinamento ambientale (art. 452-bis c.p.)**.

**In relazione a questo nuovo delitto risultano alla Direzione generale della giustizia penale (DGGP):** 64 procedimenti iscritti contro noti, con 151 persone indagate e 41 procedimenti contro ignoti. Le definizioni in fase di indagine di detti procedimenti, nell'anno 2015, fanno registrare: 5 richieste di archiviazione nei confronti di noti relative a 8 persone indagate; 10 richieste di archiviazione nei confronti di ignoti; 2 casi di esercizio dell'azione penale nei confronti di 4 imputati.

Seguono, nella graduatoria delle fattispecie più applicate:

- le forme colpose dell'inquinamento e del disastro ambientale (art. 452-quinquies c.p.), con 13 procedimenti iscritti nei confronti di noti per 23 persone indagate e 8 procedimenti iscritti nei confronti di ignoti, con 2 richieste di archiviazione noti presentati nei confronti di 5 indagati;
- il delitto doloso di disastro ambientale (art. 452-quater c.p.): 10 procedimenti iscritti nei confronti di 15 indagati, 10 procedimenti iscritti nei confronti di ignoti, 2 richieste di archiviazione presentate nei confronti di 5 indagati noti;
- la fattispecie di morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale (art. 452-ter c.p.), iscritta in 8 procedimenti nei confronti di 7 indagati, 4 iscrizioni nei confronti di ignoti; 2 richieste di archiviazione presentate nei confronti di 5 indagati;
- il delitto di omessa bonifica (art. 452-terdecies c.p.): 11 iscrizioni nei confronti di 6 indagati, 7 iscrizioni nei confronti di ignoti, 2 richieste di archiviazione nei confronti di 5

indagati;

- il delitto di impedimento del controllo (art. 452-septies c.p.): 7 iscrizioni nei confronti di 3 indagati, 3 iscrizioni nei confronti di ignoti.

- il delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività (art. 452-sexies c.p.) iscritto in 5 procedimenti nei confronti di noti e in 4 procedimenti nei confronti di ignoti.

La dimensione ridotta del periodo monitorato di applicazione della nuova legge e la complessità degli accertamenti richiesti per la prova della sussistenza dei principali tra i nuovi delitti e delle relative responsabilità individuali<sup>19</sup> spiegano il **numero ridotto di decisioni definitive del giudizio di primo grado**, adottate in relazione alle fattispecie introdotte dalla legge n. 68/2015: 34 condanne per inquinamento ambientale, non aggravato + 1 per inquinamento aggravato; 3 per morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale; 3 per disastro ambientale doloso (nessuna assoluzione di merito finora comunicata); 11 definizioni con sentenza *per altro* (proscioglimento per prescrizione o per altre forme di estinzione, trasferimenti per competenza, ecc.).

E' interessante il dato delle **archiviazioni** disposte per le fattispecie contravvenzionali di carattere formale, disposte a seguito dell'**applicazione della procedura prescrittiva introdotta nella nuova Parte VI del d. lgs. n. 152/2006**:

60 archiviazioni disposte dal GIP, a seguito della verifica di adempimento delle prescrizioni e di versamento della sanzione pecuniaria ridotta.

### **6.2.3. I dati relativi ai delitti e ad alcune contravvenzioni previste dal d. lgs. n. 152/2006**

Nell'anno 2015, sono state quantitativamente preponderanti rispetto alle nuove fattispecie le applicazioni delle fattispecie delittuose e contravvenzionali previgenti.

Tra i delitti annoverati dal d. lgs. n. 152/2006, la fattispecie più frequentemente iscritta è quella di **combustione illecita di rifiuti** (art. 256-bis): 324 iscrizioni nei confronti di 512 soggetti identificati; 608 iscrizioni contro ignoti; 124 atti di esercizio dell'azione penale nei confronti di 189 imputati; 21 condanne complessivamente emesse in primo grado per le forme semplice e aggravate della violazione; 9 sequestri; 2 confische.

Segue **il delitto di attività organizzata per il traffico illecito dei rifiuti** (art. 260), per il quale: sono stati iscritti 220 procedimenti nei confronti di 1.181 indagati; 24 iscrizioni contro ignoti; sono stati formulati 52 atti di esercizio dell'azione penale nei confronti di 262 imputati; sono state pronunciate 14 condanne di primo grado; sono stati disposti 6 sequestri.

Tra le fattispecie contravvenzionali oggetto della ricognizione, la più applicata è senz'altro quella che incrimina la condotta di **realizzazione/gestione di discarica abusiva** (art. 256 c. 3): 1.225 iscrizioni nei confronti di 1974 indagati; 608 iscrizioni contro ignoti; 654 atti di esercizio dell'azione penale nei confronti di 974 imputati; 244 condanne di primo grado.

### **6.2.4 L'elemento territoriale**

Una prima lettura delle ripartizioni effettuate dal settore monitoraggio dell'Ufficio di monitoraggio in base ai distretti giudiziari che hanno trasmesso i dati consente di porre in evidenza i seguenti aspetti:

**a) Prevalenza dei distretti meridionali nell'iscrizione del delitto di inquinamento ambientale nell'anno 2015 (31 iscrizioni per 90 persone indagate). Sul dato influiscono in misura rilevante i 13 procedimenti iscritti nel distretto di Catanzaro nei confronti di 28 indagati, i 9 iscritti nel distretto di Palermo per 21 indagati, i 7 iscritti nel distretto di Napoli per 15 indagati.**

Seguono i distretti insulari (17 iscrizioni per 31 indagati), quelli settentrionali (11 iscrizioni per 25 indagati), quelli dell'Italia centrale (5 iscrizioni per 5 indagati).

**b) Prevalenza dei distretti meridionali nelle iscrizioni per il delitto di combustione di rifiuti (137 iscrizioni per 233 indagati)**, con spiccata incidenza del distretto di Napoli (59 iscrizioni nei confronti di 78 indagati, ben 466 iscrizioni c. ignoti), seguito dai distretti di L'Aquila (19 procedimenti/ 32 indagati e Catanzaro (14 procedimenti iscritti/28 indagati).

Seguono i distretti settentrionali (102 iscrizioni per 150 indagati), dell'Italia centrale (43 iscrizioni nei confronti di 54 indagati), insulare (42 iscrizioni per 75 indagati concentrate prevalentemente in Sicilia e in particolare, a Palermo e Catania).

**c) Prevalenza dei distretti settentrionali nelle iscrizioni del reato di realizzazione e gestione di discarica abusiva (503 iscrizioni per 766 indagati)**, con forte incidenza dei distretti di Torino (146 iscrizioni per 217 indagati), Milano (134 iscrizioni per 168 indagati) e Trieste (82 iscrizioni per 121 indagati).

Seguono i distretti meridionali (388 iscrizioni/694 indagati: 130 di queste operate nel distretto di Bari nei cfr. di 221 indagati; 88 a Salerno relative a 114 indagati); quelli dell'Italia Centrale (207 procedimenti/262 indagati); quelli dell'Italia insulare (127 procedimenti/252 indagati, per oltre la metà concentrati nel distretto di Palermo).

### **6.3 Monitoraggio relativo all'anno 2016**

I dati elaborati dal settore monitoraggio dell'Ufficio I della Direzione generale riflettono le risposte pervenute, alla data del 31 maggio 2017, da: 115 Procure della Repubblica ordinarie e presso i Tribunali per i minorenni, che rappresentano un campione pari al 70% degli uffici requirenti di primo grado presenti sul territorio nazionale (165); 148 Uffici giudicanti di primo grado (GIP/GUP e Settore Dibattimento dei Tribunali ordinari e per i minorenni), rappresentativi del 45% degli Uffici di tale tipologia presenti sul territorio nazionale (330).

Tra gli uffici requirenti che hanno riscontrato la richiesta di dati, quelli che hanno comunicato l'inesistenza nell'anno appena trascorso di iscrizioni o atti di competenza in relazione alle fattispecie monitorate sono 2 Procure della Repubblica ordinarie e 20 Procure presso il Tribunale per i minorenni. Risposte negative sono poi pervenute da 29 uffici giudicanti ordinari e 17 uffici giudicanti per i minorenni.

L'orizzonte temporale coperto dal monitoraggio investe le iscrizioni e i provvedimenti adottati dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016. La raccolta dei dati relativi a detto periodo è da ritenersi provvisoria in quanto, pur essendo decorsa la scadenza annuale del 30 aprile, accade regolarmente che taluni uffici rispondano tardivamente alle richieste.

#### **6.3.1 I dati relativi a fattispecie e istituti introdotti dalla legge n. 68/2015**

Con riferimento ai dati pervenuti dagli Uffici requirenti in relazione alle fattispecie incriminatrici introdotte dalla legge n. 68/2015, trova conferma nel 2016 la **prevalenza nella prassi applicativa del delitto di inquinamento ambientale (art. 452-bis c.p.)**, che evidenzia anzi un trend di crescita, particolarmente significativo se si tiene conto della dimensione del campione attualmente disponibile che è minore in misura pari al 25% rispetto a quello esaminato per l'anno 2015.

**In relazione a questo delitto risultano alla Direzione generale della giustizia penale (DGGP):** 101 nuovi procedimenti iscritti contro noti, con 290 persone indagate e 95 procedimenti contro ignoti. Le definizioni in fase di indagine di detti procedimenti, nell'anno 2016, fanno registrare: 19 richieste di archiviazione nei confronti di noti relative a 58 persone indagate; 28 richieste di archiviazione nei confronti di ignoti; 4 casi di esercizio dell'azione penale nei confronti di 5 imputati.

Nella graduatoria delle fattispecie più applicate seguono le **forme colpose dell'inquinamento e del disastro ambientale** (art. 452-quinquies c.p.), con 29 procedimenti iscritti nei confronti di noti per 54 persone indagate e 12 procedimenti iscritti

nei confronti di ignoti, con 5 richieste di archiviazione noti presentati nei confronti di 5 indagati, 1 atto di esercizio dell'azione penale nei confronti di 1 imputato;

Recupera posizioni rispetto al monitoraggio 2015, **il delitto di omessa bonifica** (art. 452-terdecies c.p.) che fa registrare: 28 iscrizioni nei confronti di 63 indagati, 10 iscrizioni nei confronti di ignoti, 3 richieste di archiviazione nei confronti di 11 indagati, 1 richiesta di archiviazione nei confronti di ignoti, 2 atti di esercizio dell'azione penale nei confronti di 2 imputati.

Seguono:

- il delitto di **impedimento del controllo** (art. 452-septies c.p.): 16 iscrizioni nei confronti di 23 indagati, 3 iscrizioni nei confronti di ignoti, 1 atto di esercizio dell'azione penale nei confronti di 2 imputati.

- **il delitto doloso di disastro ambientale** (art. 452-quater c.p.): 9 procedimenti iscritti nei confronti di 26 indagati, 8 procedimenti iscritti nei confronti di ignoti, 3 richieste di archiviazione presentate nei confronti di 26 indagati noti, 2 atti di esercizio dell'azione penale presentati nei confronti di 4 imputati;

- la fattispecie di **morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale** (art. 452-ter c.p.), iscritta in 3 procedimenti nei confronti di 5 indagati, 6 iscrizioni nei confronti di ignoti; 2 richieste di archiviazione presentate nei confronti di 2 indagati; nessun atto di esercizio dell'azione penale;

- **il delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività** (art. 452-sexies c.p.) iscritto in 1 procedimento nei confronti di 1 indagato e in 2 procedimenti a carico di noti e in 4 procedimenti nei confronti di ignoti.

- **le circostanze aggravanti di cui all'art. 452-octies**, assenti nella precedente rilevazione, risultano iscritte in due procedimenti relativi a 48 indagati.

**Non constano, allo stato, decisioni definitive del giudizio di primo grado per i reati indicati.**

E' invece significativa, anche nell'anno 2016 e nonostante la ridotta estensione del campione statistico, l'incidenza delle **procedure previste dall'art. 318 bis ss. del d. lgs. n. 152/2006**: 127 richieste di archiviazione sono state presentate per l'estinzione del reato conseguita attraverso l'adempimento delle prescrizioni impartite dalla P.G. e il versamento della sanzione pecuniaria.

### **6.3.2 I dati relativi ai delitti e ad alcune contravvenzioni previste dal d. lgs. n. 152/2006**

Tra i delitti annoverati dal d. lgs. n. 152/2006, la fattispecie più frequentemente iscritta si conferma, anche nell'anno 2016, quella di **combustione illecita di rifiuti** (art. 256-bis): 513 iscrizioni nei confronti di 404 soggetti identificati; 552 iscrizioni contro ignoti; 281 atti di esercizio dell'azione penale nei confronti di 179 imputati; 43 condanne complessivamente emesse in primo grado per le forme semplice e aggravate della violazione; 14 sequestri; 1 confisca.

Segue il delitto di **attività organizzata per il traffico illecito dei rifiuti** (art. 260) iscritto 172 volte nei confronti di 834 indagati; 24 iscrizioni contro ignoti; 38 atti di esercizio dell'azione penale nei confronti di 299 imputati; 2 condanne di primo grado.

Tra le fattispecie contravvenzionali oggetto della ricognizione, la più applicata è ancora quella che incrimina la condotta di **realizzazione/gestione di discarica abusiva**: 509 iscrizioni nei confronti di 801 indagati; 229 iscrizioni contro ignoti; 363 atti di esercizio dell'azione penale nei confronti di 604 imputati; 76 condanne di primo grado.

### **6.3.3 L'elemento territoriale**

Le ripartizioni effettuate dal settore monitoraggio dell'Ufficio I su base territoriale si riferiscono ai dati pervenuti alla data del 28 febbraio 2016 (è in corso l'aggiornamento di questa analisi sulla base dei dati pervenuti al 10 maggio 2017) e consentono di mettere in

evidenza i seguenti aspetti.

**a) Prevalenza dei distretti dell'Italia centrale nell'iscrizione del delitto di inquinamento ambientale (26 iscrizioni per 94 persone indagate).** Sul dato influiscono in misura rilevante i 13 procedimenti iscritti nel distretto di Roma nei confronti di 79 indagati. Seguono i distretti meridionali (25 iscrizioni per 69 indagati), quelli settentrionali (20 iscrizioni per 37 indagati), quelli dell'Italia insulare (8 iscrizioni per 37 indagati).

**b) Prevalenza dei distretti meridionali nelle iscrizioni per il delitto di combustione di rifiuti (101 iscrizioni per 144 indagati),** con spiccata incidenza del distretto di Napoli (48 iscrizioni nei confronti di 63 indagati e ben 453 iscrizioni c. ignoti). Seguono i distretti settentrionali (80 iscrizioni per 111 indagati, concentrate nei distretti di Brescia, Torino, Venezia e Bologna); dell'Italia centrale (32 iscrizioni nei confronti di 60 indagati); insulare (18 iscrizioni per 28 indagati).

**c) Prevalenza dei distretti settentrionali nelle iscrizioni del reato di realizzazione e gestione di discarica abusiva (152 iscrizioni per 198 indagati), con forte incidenza del distretto di Torino (89 iscrizioni per 109 indagati).**

Seguono i distretti meridionali (142 iscrizioni/198 indagati, concentrate nei distretti di Potenza, Lecce, Catanzaro e L'Aquila); quelli dell'Italia insulare (92 procedimenti/142 indagati, concentrati nei distretti di Palermo e Caltanissetta); quelli dell'Italia centrale (20 procedimenti/95 indagati, per oltre la metà concentrati nel distretto di Roma).

#### **6.4 Le condanne definitive per reati ambientali iscritte nel Casellario nel periodo compreso tra il 2006 e il 6 marzo 2017**

Con disposizione di servizio del 1 marzo 2017 si sono richiesti all'Ufficio III - Casellario della DGGP i dati relativi alle condanne irrevocabili iscritte per i delitti ambientali introdotti dalla legge n. 68/2015 e per alcuni reati previsti dal d. lgs. n. 152/20016, i medesimi per i quali si è varato il monitoraggio delle iscrizioni e dei provvedimenti emessi prima della decisione irrevocabile, e cioè: i delitti previsti dagli artt. 256-bis e 260 del d. lgs. cit. e le contravvenzioni di cui agli artt. 256 c. 3, 257, 259 del medesimo decreto legislativo.

I dati trasmessi devono essere letti tenendo conto dell'arretrato delle attività di alimentazione del sistema del Casellario (SIC) da parte delle cancellerie degli uffici giudiziari. Il fenomeno potrebbe incidere soprattutto sulle condanne divenute irrevocabili nell'anno in corso e in quelli più recenti. Nel prossimo futuro il problema dovrebbe essere risolto attraverso una modifica evolutiva del sistema di registrazione degli affari della cognizione penale (SICP), in corso di sperimentazione presso alcuni distretti, che consentirà l'automatico ribaltamento nel sistema del casellario dell'informazione, iscritta in tempo reale nel SICP, relativa all'intervenuta irrevocabilità della decisione di condanna precedentemente registrata dagli uffici giudicanti di I e II grado.

Tanto premesso, deve evidenziarsi l'assenza allo stato di iscrizioni di decisioni irrevocabili di condanna per quanto concerne i delitti introdotti dalla legge n. 68/2015 e la fattispecie di combustione illecita di rifiuti introdotta nel cd. testo unico ambientale nel dicembre 2013.

Risultano poi **250 condanne irrevocabili iscritte nel periodo indicato per il delitto di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti** (introdotta nel 2001 come art. 53-bis del d. lgs. n. 22/97 e travasata pressoché immutata nell'art. 260 del vigente testo unico ambientale), con spiccata incidenza dei distretti di Milano (41), Napoli (40), Venezia (26) e Torino (25).

Tra le contravvenzioni, il dato più significativo attiene alla **realizzazione/gestione di discarica abusiva**: 710 condanne irrevocabili, con forte incidenza dei distretti di Palermo (74), Torino (48), Napoli (45), Lecce (43), Catanzaro (40).

Seguono:

- il reato di **traffico illecito di rifiuti**, per il quale risultano iscritte 164 condanne irrevocabili, emesse prevalentemente nei distretti di Genova (50) e Trieste (26);

- la **violazione dell'art. 257 (bonifica dei siti)**, per il quale risultano iscritte 110 condanne, emesse per lo più dagli uffici giudicanti dei distretti di Firenze (24) e Milano (10).

Il dato riepilogativo delle condanne emesse per i delitti e le contravvenzioni oggetto della ricerca quadro complessivo delle condanne evidenzia 1.235 condanne irrevocabili, riferibili per lo più ai distretti di Milano (96), Napoli (90), Genova (89), Palermo (88) Firenze (86), Torino (82), Venezia (78), Trieste (70).



## BIBLIOGRAFIA

### Capitolo 1

- ARPAC, *Relazione sullo stato dell'ambiente in Campania 2009*, Napoli 2009.
- Barles, Sabine, *L'invention des déchets urbaines*, Editions Champs Vallon, Seyssel 2005.
- Chernobyl Forum, *Chernobyl's Legacy: Health, Environmental and SocioEconomic Impacts*, IAEA, Austria 2006.
- Commissione Parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e le attività illecite ad esso connesse (istituita con legge 20 ottobre 2006, n. 271).
- Commissione Parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e le attività illecite ad esso connesse (istituita con legge 31 ottobre 2001, n. 399).
- Corte dei Conti, *La gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai Commissari straordinari del Governo*, Deliberazione n. 1/2005/G.
- Davis, Mike, *Planet of slums*, Verso, New York 2006. (trad.it. *Il pianeta degli slum*, Feltrinelli, Milano 2006)
- Franchetti, Leopoldo, *Condizioni Politiche e Amministrative della Sicilia*. Donzelli, Roma 2000 (prima edizione dicembre 1876).
- Giovannini, Carla, *Risanare le città, l'utopia igienista di fine Ottocento*, Franco Angeli, Milano 1996.
- Harrison, Lawrence, *Central Liberal Truth: how politics can change a culture and save it from itself*, Oxford University Press, Oxford and New York 2006.
- Huntington, Samuel, *Political order in changing societies*, Yale University Press, New Haven and London 1968. (trad. it. *Ordinamento politico e cambiamento sociale*, Franco Angeli, Milano 1975).
- Legambiente, *Rifiuti Spa, Libro Bianco di Legambiente sullo smaltimento illegale di rifiuti urbani e industriali prodotti in Italia*, Roma 1994.
- Martuzzi M., Mitis F., Bianchi F., Minichilli F., Comba P., Fazzo L., *Cancer mortality and congenital anomalies in region of Italy with intense environmental pressure due to waste*. *Occup. Environ. Med.* 2009;66:725-732; pubblicato online 4 Maggio 2009.
- Massarutto, Antonio, *Rifiuti, come e perché sono diventati un problema*, Il Mulino, Bologna 2009.
- Putnam, Robert, *Making Democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton 1993. (trad.it. *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano 1993).
- Rabitti, Paolo, *Ecoballe, tutta le verità su discariche, inceneritori, smaltimento abusivo dei rifiuti*, Alberti Editore, Reggio Emilia 2008.
- Regia Commissione di Inchiesta per Napoli (presieduta da Giuseppe Saredo), *Relazione sull'amministrazione Comunale*, Vol. I., Ristampa anastatica a cura di Sergio Marotta, Vivarium, Napoli MCMCVIII.
- Scarpa, Carlo, *Comuni spa. Il capitalismo municipale in Italia*, Il Mulino, Bologna 2009.
- Smil, Vaclav, *Energy in World History*, Westview Press, Boulder CO 1994. (trad.it. *Storia dell'energia*, Il Mulino, Bologna 2000).
- Snowden, Frank, *Naples at the time of cholera 1884-1911*, Cambridge University Press, Cambridge 1995.
- Sodano, Tommaso, Trocchia, Nello, *La Peste, la mia battaglia contro i rifiuti della politica italiana*, Rizzoli, Milano 2010.
- Sori, Ercole, *La città e i rifiuti*, Il Mulino, Bologna 2001.
- Zamagni, Vera, *Introduzione alla storia economica d'Italia*, Il Mulino, Bologna