

DIRITTO E AMBIENTE

Verso il superamento della visione antropocentrica

La legge 68/2015 sugli ecoreati è un passo fondamentale per il riconoscimento dell'ambiente come *bene collettivo* con un valore intrinseco protetto nell'ambito costituzionale, aprendo la strada al superamento della visione tradizionale che vincolava la tutela ambientale alla salute della persona. La legge del 2015, in attuazione all'art. 3 della direttiva 2008/99/CE, pone la persona umana e l'ambiente sullo stesso piano e sancisce una tutela a tutto campo verso condotte che provochino o possano provocare danni gravi alle persone o alle risorse ambientali come l'aria, il suolo, l'acqua, la fauna e la flora. La chiave di volta per l'attuazione di una vera politica di prevenzione ambientale d'impresa passa tuttavia attraverso l'adozione di adeguati "standard" tecnici e organizzativi. Nel caso di accertati illeciti ambientali, l'esperienza mostra che la maggiore efficacia risiede nell'applicazione di sanzioni interdittive, proprie del diritto penale procedurale, come la confisca e il sequestro degli impianti.

Con la legge 68/2015, sono cambiati strumenti e modalità di contrasto agli illeciti ambientali; ciò richiede una maggiore preparazione della polizia giudiziaria, quindi anche del personale che nelle Agenzie ambientali svolge queste funzioni. L'accordo tra Procure, forze di Polizia e Arpae firmato in Emilia-Romagna è un esempio positivo della indispensabile collaborazione tra istituzioni.

Come mostra il rapporto Ecomafie 2019, realizzato da Legambiente con la collaborazione del Sistema nazionale di protezione ambientale (Snpa) formato dalle Agenzie ambientali e da Ispra, è ancora preoccupante il quadro degli illeciti ambientali commessi nel nostro paese. Per la piena operatività della legge ecoreati restano aperte almeno due questioni importanti: la mancata approvazione dei decreti attuativi e la destinazione dei proventi derivati dalle sanzioni. Su questo ultimo aspetto AssoArpa ha approvato un *position paper* per vincolarne la destinazione alle attività di controllo. (DR)

TUTELA DELL'AMBIENTE, VERSO UNA CONCEZIONE ECOCENTRICA

CON LA LEGGE 68/2015 SUGLI ECOREATI, L'AMBIENTE INIZIA A ESSERE VISTO COME BENE COLLETTIVO CON UN VALORE INTRINSECO COSTITUZIONALMENTE PROTETTO. SI SONO COSÌ POSTE LE BASI PER L'ABBANDONO DELLA TEORIA ANTROPOCENTRICA, CHE VINCOLAVA LA TUTELA AMBIENTALE ALLA SALUTE DELLA PERSONA UMANA.

Nel corso degli anni, l'emergere delle problematiche connesse all'evoluzione della società industriale ha posto in crisi l'ineluttabile principio *societas delinquere non potest* e, nel contesto del mutato panorama culturale, ha fatto ingresso nel nostro ordinamento il Dlgs 8 giugno 2001, n. 231 recante la disciplina della responsabilità delle persone giuridiche. In realtà, tale intervento legislativo avrebbe dovuto ricomprendere sin dall'inizio la responsabilità degli enti per i reati ambientali. L'occasione per superare tale problema è originata dalla necessità di corrispondere agli obblighi comunitari, derivanti dalla direttiva 2008/99 CE sulla tutela penale dell'ambiente, giungendo così all'emanazione del Dlgs del 7 luglio 2011, n. 121, che si è tuttavia distaccato dai precetti madre di derivazione europea. Il legislatore italiano, invero, anziché seguire le indicazioni comunitarie volte a costruire la responsabilità dell'ente circoscritta a una serie di reati di danno e pericolo concreti, puniti qualora commessi con intenzione o colpa grave, ha riproposto il sistema delineato dal

codice dell'ambiente italiano, costituito in gran parte su fattispecie di natura formale e di pericolo astratto.

La legge di riforma sugli "eco-delitti" del 22 maggio 2015, n. 68, rappresenta certamente un punto di cesura, sotto diversi profili, rispetto alle costanti politico-criminali per lungo tempo seguite dal legislatore nazionale nell'apprestare la tutela penale al bene ambiente. Con tale intervento legislativo è stata profondamente riscritta la disciplina penale posta a tutela dell'ambiente ed è stato risolto uno dei principali difetti congeniti della c.d. parte speciale del Dlgs 231/2001, estendendo la responsabilità degli enti anche ai più gravi delitti ambientali.

Tutela dell'ambiente tra concezione ecocentrica e antropocentrica

Con l'introduzione delle fattispecie di eco-delitti per effetto della legge n. 68/2015, si è compiuto un notevole passo avanti a livello normativo per

una migliore tutela dell'ambiente, concetto di per sé di incerta definizione, perlopiù determinato nei contenuti grazie agli interventi giurisprudenziali. Segnatamente, la Suprema Corte¹ adotta una lettura dilatata della nozione di ambiente, ricomprendendo al suo interno anche atti a contenuto meramente urbanistico-edilizio, interpretazione estensiva avallata, peraltro, da una serie di pronunce della Corte costituzionale, a cominciare dalla sentenza 1 ottobre 2003 n. 303², ove, espressamente, si afferma che seppur la parola "urbanistica" non compare nel testo dell'art. 117 della Costituzione., così come novellato dall'art. 3, L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (*"Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"*), *"ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del 'governo del territorio'"*.

Le norme costituzionali, del resto, non danno un riferimento immediato, rendendo necessaria un'operazione interpretativa tesa a collegare la tutela dell'ambiente ai diritti inviolabili del singolo e agli interessi primari della collettività, quali la salute, la tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico del paese. L'ambiente, dunque, oltre a essere bene di natura personale strettamente connesso alla tutela della salute, è anche bene collettivo. La Corte costituzionale, infatti, configura l'ambiente come valore costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che riguardano profili indissolubilmente connessi e intrecciati con la tutela dell'ambiente, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni, che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale³. Nonostante i limiti definitivi, tuttavia, possiamo ritenere che, attraverso l'inserimento di un catalogo di delitti



FOTO: CARABINIERI

ambientali nel nostro codice penale, si siano poste le basi per l'abbandono della *teoria antropocentrica* della nozione di ambiente verso la *concezione ecocentrica*. Nel nostro ordinamento risulta (va) infatti prevalente, almeno sino all'entrata in vigore della legge n. 68/2015, una lettura antropocentrica di ambiente, che instaura un rapporto di strumentalità tra il bene ambiente e i beni finali quali la vita e la salute dell'uomo, in ciò contrapponendosi alla concezione ecocentrica, che attribuisce un valore intrinseco alla biosfera, considerandola meritevole di tutela a prescindere da una sua finalizzazione al benessere umano⁴. Tale concezione si fonda su un principio di responsabilità assoluta dell'uomo nei confronti dell'ambiente, ritenuto bene indisponibile, di titolarità metaindividuale se non addirittura metagenerazionale, dovendo l'uomo non solo consegnarlo intatto, ma addirittura migliorato e accresciuto nelle sue potenzialità di fruizione alle generazioni future sulla base della pretesa possibilità di rimozione degli effetti perturbatori degli interventi modificativi già realizzati⁵. La ricostruzione in chiave antropocentrica tuttavia rischiava di far perdere all'ambiente la sua connotazione di bene giuridico in senso classico, preesistente alla tutela penale, e, dunque, di far assurgere a oggetto della tutela penale le funzioni amministrative di governo, facendo coincidere il penalmente rilevante con la disciplina amministrativa, con incriminazioni prive di un reale contenuto offensivo. In altri termini, mentre la concezione antropocentrica tutela l'ambiente in maniera indiretta, in quanto, ponendo la persona umana in posizione centrale, finisce per garantire in via mediata l'ambiente (sostanzialmente potendosi affermare che poiché l'uomo ha diritto a vivere in un ambiente salubre, l'ambiente deve essere salvaguardato in quanto spazio fisico in cui la persona umana opera), diversamente la concezione ecocentrica presuppone che l'ambiente in sé costituisca oggetto della tutela penale, in via diretta. Il passaggio dall'una all'altra concezione, con la legge n. 68/2015, appare quindi più marcato. Ed infatti, la legge del 2015, dando attuazione all'art. 3 della direttiva 2008/99/CE, pone sullo stesso piano la persona umana e l'ambiente, tanto da stabilire una tutela a tutto campo verso quelle condotte *“che provocano o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora”*.

Si tratta di un passaggio “epocale”, in quanto, per la prima volta, nel nostro ordinamento giuridico, l'ambiente in quanto tale costituisce oggetto diretto della tutela penale, a prescindere delle conseguenze “riflesse” che un fenomeno di aggressione al bene ambientale può provocare sulla persona umana. Una conferma di tale “passaggio”, del resto, la si ha nella stessa struttura della fattispecie incriminatrice dettata dall'art. 452-ter, c.p., che prevede, infatti, come fattispecie autonoma del reato “base” di cui all'art. 452-bis, c.p. (inquinamento ambientale) quella della *“morte o lesioni come conseguenza”* di tale delitto: ciò a riprova della raggiunta autonomia, anche dogmatica, del bene ambiente rispetto alla tradizionale visione di bene legato alla persona e, di conseguenza, della altrettanto raggiunta autonomia delle fattispecie penali ambientali rispetto alle precedenti, di natura contravvenzionale, orientate esclusivamente ad apprestarvi una tutela indiretta, focalizzandosi l'attenzione tuttavia in quelle precedenti sulla necessità di garantire il corretto esercizio delle funzioni amministrative.

La necessità di sanzioni interdittive

Nella pratica giudiziaria, a dispetto dell'incremento dei casi d'inquinamento ambientale riconducibili, nella quasi totalità, a enti e persone giuridiche, la disciplina del Dlgs 231/2001 è, ancora, poco applicata. Le cause di tale limitata applicazione sono molteplici: dalla estrema tecnicità della materia che finisce per incoraggiare una certa “pigrizia giudiziale”, alla circostanza che diventa sempre più difficile attivare un meccanismo di accertamento giudiziario certamente complesso e di rilievo, pur a fronte di reati non più bagatellari quali gli eco-delitti. La speranza sembra quindi ruotare, da un lato, sulla prevenzione dei reati ambientali e, dall'altro, sulle misure cautelari interdittive. La prevenzione dei reati ambientali attraverso l'adozione di “standard” tecnici e organizzativi⁶, rappresenta la chiave di volta per l'attuazione di una vera politica di prevenzione ambientale d'impresa. Ciò a condizione che non vengano utilizzati come semplice paravento.

La prevenzione dei reati ambientali impone una serietà nella elaborazione dei *compliance programs*, non potendosi affidare a criteri approssimativi. D'altro canto, ove ciò non è garantito, l'efficacia della “vera” sanzione risiede tuttavia nell'applicazione delle sanzioni

interdittive, le uniche in grado di andare a incidere effettivamente, oramai in senso repressivo, sull'attività aziendale dimostratasi illecita. È, dunque, da riconoscersi che un'efficace tutela in ambito ambientale possa provenire, ancora, solo da quelle previsioni cautelari endo-processuali proprie del diritto penale procedurale, come la confisca e il sequestro degli impianti (tralasciando le misure di natura personale), le uniche allo stato ad essere in grado di porre l'azienda davanti a scelte operative obbligate per assicurare, si spera a lungo termine, il rispetto delle norme in materia ambientale.

Ciò almeno fino a quando le politiche d'impresa non prenderanno coscienza del fatto che tutelare l'ambiente significa anche tutelare noi stessi e mantenere la speranza di lasciare alle generazioni future un mondo vivibile.

Alessio Scarcella

Consigliere della Corte di Cassazione

L'articolo qui pubblicato è una versione ridotta per esigenze editoriali.

L'articolo completo è disponibile online su <http://bit.ly/Scarcella2019>

NOTE

¹ V. ad es. Cass. Pen., Sez. III, 3 febbraio 2011, n. 3872.

² In *Giur. It.*, 2004, 1567, con nota di I. Massa, “Nota a margine alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale: una ‘opinione concorrente’”.

³ Corte Cost., 10 luglio 2002, n. 407, in *Foro it.*, 2003, I, 688; Corte cost., 20 dicembre 2002, n. 536; Corte cost., 14 novembre 2007, n. 378.

⁴ Sul punto cfr. C. Bernasconi, *Il reato ambientale*, Pisa, 2008, 15 ss.; F. Giunta, “Il diritto penale dell'ambiente in Italia: tutela di beni o tutela di funzioni?”, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1997, p. 1097 ss.

⁵ Cfr. L. Siracusa, *La tutela penale dell'ambiente. Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, Milano, 2007, 36 ss., che propone un modello di ecocentrismo “moderato”, secondo cui è possibile conciliare la protezione dell'ambiente con lo svolgimento delle attività umane, purché queste ultime siano regolate tenendo conto dell'impatto ambientale nella prospettiva a lungo termine.

⁶ E segnatamente, il corretto approfondimento del rapporto con i sistemi di gestione ambientale conformi alla norma UNI EN ISO 14001 o al regolamento Emas.

TENERE ALTA L'ATTENZIONE PER I REATI CONTRO L'AMBIENTE

CON LA LEGGE 68/2015, SONO CAMBIATI STRUMENTI E MODALITÀ DI CONTRASTO AGLI ILLECITI IN CAMPO AMBIENTALE. SERVE UN INNALZAMENTO DEL LIVELLO DI PREPARAZIONE DELLA POLIZIA GIUDIZIARIA. L'ACCORDO IN EMILIA-ROMAGNA TRA PROCURE, FORZE DI POLIZIA E ARPAE È UN ESEMPIO POSITIVO DELLA NECESSARIA COLLABORAZIONE TRA ISTITUZIONI.

INTERVISTA



Morena Plazzi
Procuratore aggiunto,
Procura della Repubblica
presso il Tribunale di Bologna

A quattro anni dall'entrata in vigore della legge 68/2015, facciamo il punto dell'applicazione della normativa contro i reati ambientali con Morena Plazzi, procuratore aggiunto della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bologna e coordinatrice del pool di magistrati che si occupa di tutela dell'ambiente.

Com'è cambiata l'attività delle procure in campo ambientale in seguito all'approvazione della legge 68/2015 sui reati ambientali?

Il settore della tutela ambientale e l'applicazione dei procedimenti in materia di ambiente hanno sempre avuto una trattazione specialistica. Fino all'unificazione di preture e tribunali, che risale a 19 anni fa, la materia era delle procure presso le preture. I pretori avevano sviluppato una tradizione culturale/giuridica e una giurisprudenza di avanguardia rispetto a un tessuto normativo limitato, carente, molto arretrato rispetto ai problemi. Anche dopo l'unificazione, spesso i magistrati che si erano occupati di queste materie continuavano a farlo all'interno dei gruppi speciali che si formavano all'interno delle procure-tribunali. Il limite della normativa ambientale, molto specialistica e molto condizionata anche dall'intersezione con le norme di carattere amministrativo, è sempre stato

dato dalla natura contravvenzionale dei reati: per la struttura stessa dei reati (di pericolo anticipato), veniva sanzionato anche il semplice mancato adeguamento a indicazioni di carattere amministrativo, con una tutela molto anticipata rispetto alla verifica di un danno. Di conseguenza, c'erano pene bassissime e molto spesso l'esito processuale, nonostante il grande impegno e lo studio specialistico, portava alla prescrizione. A questo si aggiunge che l'attenzione verso questo tipo di reati è sempre stata limitata, tanto da non essere mai inseriti tra i reati a "priorità legale" (quelli per cui individuare processi con una corsia preferenziale, per così dire). Con la legge 68/2015 le cose cambiano: si possono fare indagini di spessore diverso, si possono utilizzare più strumenti investigativi. Si aprono molte opportunità, ma occorre un innalzamento del livello di preparazione della polizia giudiziaria, anche sotto il profilo processuale. Mentre la contravvenzione colpisce anche semplicemente una condotta omissiva di non osservanza di un determinato parametro, l'introduzione del delitto ambientale comporta che occorre individuare il soggetto responsabile, la posizione ricoperta, le deleghe, verificare se si tratta di condotta dolosa o colposa, ecc. È necessario raccogliere elementi di prova molto più solidi, con gli strumenti tipici dell'indagine penale.

Ci può fornire un quadro delle attività in Emilia-Romagna? Quali sono le tipologie di violazioni più frequenti?

La maggioranza delle azioni partono dall'acquisizione di notizie di reato derivanti dal controllo della normale e regolare attività imprenditoriale. Normalmente si collegano a piccoli rilievi di irregolarità (nelle modalità di gestione, trattamento e smaltimento dei rifiuti, nelle emissioni ecc.) e alla non osservanza delle indicazioni previste nelle autorizzazioni ambientali. Da questo punto di vista, in Emilia-Romagna

le attività di controllo di Arpae sono sempre state molto capillari. La novità vera introdotta nel 2015 è stata la possibilità della definizione in via amministrativa di questi reati. Come procura, rispetto a un certo numero di comunicazioni di reato che riguardavano violazioni contravvenzionali, prima quasi sicuramente destinate alla prescrizione, quanto meno oggi si riesce a ottenere il risultato di avere una pressione immediata per risolvere il problema. Con le prescrizioni ambientali si impongono determinati adempimenti, si verifica che le indicazioni vengano osservate nei tempi previsti, si incassano le sanzioni amministrative e al contempo si estingue il reato: è una strada che era già stata positivamente impiegata nel settore degli infortuni sul lavoro da molti anni, portata ora anche nel settore delle contravvenzioni ambientali. Quello dell'Emilia-Romagna è un territorio che in linea di massima cerca di osservare le regole ed è anche piuttosto controllato. Si riscontrano alcune violazioni sistematiche da parte di certi settori imprenditoriali: sono situazioni che probabilmente, a maglie più allentate nei controlli, tenderebbero a emergere con maggiore frequenza. Ma qui bisogna riconoscere che Arpae è attrezzata e sa come intervenire. Poi c'è il mondo della gestione organizzata di traffici, anche transfrontalieri, al di fuori di tutte le regole: è una realtà piuttosto limitata in Emilia-Romagna, anche se non inesistente. Questo tipo di attività criminale è di competenza della Direzione distrettuale antimafia. Si tratta una realtà fatta di delitti a volte non semplici da provare, recentemente alimentata anche da situazioni contingenti, come ad esempio il blocco dell'acquisizione da parte della Cina dei rifiuti di materiale plastico: la produzione del rifiuto è continuata e in pochissimo tempo, a fronte di un canale legale che si è chiuso, si sono subito aperti quelli illegali. Sono aumentati anche i piccoli incendi nei depositi di rifiuti,

quasi sempre di origine dolosa. Come Procuratore aggiunto, il mio tentativo è di tenere l'attenzione alta su questi fatti. Quella dell'attenzione all'ambiente non può essere solo una moda passeggera: è necessario continuare a confrontarsi sugli strumenti investigativi, per cogliere subito i segnali che ci possano indicare i collegamenti con l'ambiente criminale.

Una delle novità principali della legge 68/2015, come diceva, è stata l'introduzione delle "prescrizioni" – per l'estinzione in via amministrativa dei reati, in caso non ci sia danno o pericolo per l'ambiente – e delle relative "asseverazioni" da parte dell'ente tecnico. Ha già sottolineato i vantaggi. Ci sono anche criticità nell'applicazione?

Le criticità possono emergere nel momento in cui chi interviene può verificare, ad esempio, tante violazioni di piccolo peso, analizzandole solo separatamente: se non si colgono alcuni segnali, questo può portare a non avere la visione complessiva di una gestione improntata alla irregolarità. La mia preoccupazione è che ci si arresti a un controllo di carattere amministrativo (un modo di agire che tutto sommato si concilia anche con la formazione di carattere amministrativo di molti uffici di controllo), che privilegi sempre la definizione in via bonaria ed eviti la strada processuale, con il rischio che si ignorino situazioni più ampie. Non parliamo di grandi numeri, forse perché, come dicevo, qui c'è un controllo generalizzato forte, ma ritengo che non si debba perdere la visione complessiva del territorio, di un settore imprenditoriale particolarmente

vulnerabile agli illeciti, degli scarichi che ci sono in un'area ecc.

Nel 2016 in Emilia-Romagna è stato siglato un protocollo d'intesa tra Arpa, Procure e forze di polizia: a distanza di tre anni, quale valutazione si può dare dell'applicazione di questo accordo?

Già la decisione di arrivare alla definizione di regole condivise tra tutti gli uffici del Distretto, poi portate all'attenzione di tutte le forze di polizia, è stato un ottimo risultato. Si è individuato un unico soggetto tecnico per l'asseverazione (Arpa) e questo garantisce un'applicazione uniforme della normativa. Mi risulta che l'Emilia-Romagna sia quella in Italia in cui c'è il numero più alto di casi di applicazione della normativa e dei controlli e il fatto che si sia garantita questa uniformità è un fatto assolutamente positivo. Il protocollo ha avuto una buona applicazione: oggi tutti i soggetti interessati, fino alla più piccola stazione dei Carabinieri in collina, sanno che questo protocollo è attivo e sanno che devono rivolgersi al soggetto asseveratore unico.

La normativa ambientale (compresa la legge ecocreati) porta con sé possibili dubbi e differenze interpretative in fase di applicazione, soprattutto nel periodo iniziale di entrata in vigore della norma. Com'è la situazione a livello nazionale? Ci sono indirizzi univoci e un confronto con le procure di altre regioni?

La norma ha introdotto termini nuovi. I pronunciamenti della Cassazione hanno contribuito a chiarire quale significato

specifico dare a questi termini. La gestione dei procedimenti in materia ambientale parte dalla Procura generale della Corte di cassazione e arriva ai referenti in ogni distretto. In ogni ufficio c'è un referente per la materia ambientale. In questa maniera, anche se si verificano situazioni nuove o problemi applicativi della normativa nuovi, si possono sottoporre alla discussione oppure verificare cosa è stato fatto in altri distretti, perché la procura generale presso la Corte di cassazione ha predisposto una rete di responsabili della materia a livello nazionale. Questo scambio di notizie e di pareri (che avviene anche in occasione di momenti di formazione tra magistrati) è una cosa decisamente buona.

Ci sono ulteriori forme di collaborazione che si potrebbero sviluppare tra Arpa e le procure per migliorare l'efficacia del lavoro di entrambi gli enti?

Probabilmente potremmo rendere periodiche alcune giornate di formazione programmata, che abbiamo già effettuato, per favorire quei rapporti essenziali tra il magistrato della procura e gli ufficiali di polizia giudiziaria: la procura sa cosa le serve per portare avanti i processi, la polizia giudiziaria, che opera sul territorio, deve acquisire gli elementi importanti per questo scopo. È chiaro che serve una certa continuità nella relazione. Con i vertici di Arpa c'è già un positivo scambio sulle reciproche necessità: lo si potrebbe rendere ancora più frequente.

Intervista a cura di **Stefano Folli**

IL RAPPORTO DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO

BONIFICATE 42 DISCARICHE ABUSIVE IN 27 MESI, L'ITALIA RISPARMIA 34 MILIONI DI EURO DI SANZIONI

Cinque semestri, due anni e mezzo di lavoro, 42 siti da nord a sud in tutta la penisola, restituiti ai territori. A oggi, su 81 discariche consegnate nelle mani del Commissario di Governo per la bonifica dei siti inquinati, più della metà sono stati portati fuori dalla procedura di infrazione, permettendo all'Italia di risparmiare 16 milioni e 800 mila euro ogni anno negli ultimi due anni. La sanzione si è ridotta dai 42 milioni ogni sei mesi del 2014 agli attuali 8 milioni. È questo il risultato del lavoro della Struttura di missione, istituita a marzo 2017, per azzerare il debito contratto con l'Europa. A guidare la *task force* composta da Carabinieri e insediata presso il Cufa (Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari), il Generale dei Carabinieri Giuseppe Vadalà, che attraverso le attività effettuate con la squadra creata *ad hoc* e messa a disposizione del ministero dell'Ambiente dall'Arma dei Carabinieri, ha centrato gli obiettivi fissati nel cronoprogramma. Il lavoro svolto nell'ultimo semestre



dall'Ufficio del Commissario è stato dettagliatamente descritto all'interno della quarta relazione semestrale, presentata nel corso di una conferenza stampa. Il programma prevede la conclusione di altri 8-12 interventi su altrettanti siti entro dicembre 2019 e l'uscita dalla procedura di infrazione entro il 2022.

ECOREATI, LA SENSIBILITÀ AUMENTA, MA NON BASTA

LA LEGGE DI RIFORMA DEI REATI AMBIENTALI FORNISCE A INVESTIGATORI E MAGISTRATURA MAGGIORI STRUMENTI IN MATERIA DI PROTEZIONE DELLA SALUTE E DEI BENI NATURALI. SONO AUSPICABILI AZIONI DI FORMAZIONE IN RETE E ACCORDI CON LE AGENZIE AMBIENTALI PER UN MIGLIORE CONTRASTO AL CRIMINE AMBIENTALE.

INTERVISTA



Rosanna Casabona

Sostituto Procuratore, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Messina

La legge 68/2015 ha portato notevoli cambiamenti nell'approccio ai reati ambientale, introducendo strumenti più efficaci di contrasto. Un'intervista a Rosanna Casabona, sostituto procuratore della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Messina, sulle novità introdotte, lo stato di attuazione e le necessità di miglioramento ulteriore.

Quali sono a suo avviso le caratteristiche principali della legge 68/2015?

Le nuove fattispecie, strutturate come delitti, consentono un'azione più efficace rispetto al tradizionale sistema di tutela penale in questa materia, caratterizzato da reati contravvenzionali. È possibile l'utilizzo di strumenti investigativi più incisivi e l'applicazione di misure cautelari personali. Il termine per la prescrizione dei reati è raddoppiato e dunque si supera uno dei problemi dell'intervento penale in campo ambientale, il rischio di prescrizione a causa del protrarsi dei procedimenti penali.

È previsto il coordinamento investigativo tra diversi uffici di Procura, sulla falsariga delle indagini di criminalità organizzata. È una previsione indicativa dell'aumentato livello di sensibilità del legislatore, che ha compreso la diffusione e l'importanza del crimine ambientale, i cui autori spesso operano in varie parti del territorio nazionale: dunque, la collaborazione tra più uffici è la carta vincente per affrontare

le indagini. Inoltre l'impresa criminale che opera nel settore ambientale delinque per risparmiare sui costi, realizzando con sempre maggiore frequenza il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, di competenza distrettuale. L'esperienza e gli strumenti della Dda sono indispensabili per le indagini relative a questo delitto, che spesso assume anche connotazioni transfrontaliere. È prevista la cosiddetta confisca allargata, con la successiva destinazione dei beni alla pubblica amministrazione per il riutilizzo in favore della società civile (per i reati di cui articoli 452-quater e 452-octies c.p.). Sono previste condotte riparatorie importanti come la bonifica e il ravvedimento operoso, il recupero e il ripristino dei luoghi. Questo aspetto è di particolare rilievo, perché il legislatore ha voluto accostare all'intervento sanzionatorio l'azione di recupero ambientale da parte dell'inquinatore, mostrando, così, di avere maggiore interesse per tale risultato piuttosto che per l'applicazione di una pena elevata.

L'attività delle procure della Repubblica in campo ambientale è cambiata dopo l'approvazione della legge 68/2015?

Una riforma così profonda ha prodotto importanti cambiamenti anche nell'approccio investigativo in materia ambientale. Come ho accennato, i delitti dolosi introdotti dalla legge 68/2015 consentono l'utilizzo di nuovi strumenti investigativi, con particolare riferimento alle intercettazioni, telefoniche e ambientali, e al coordinamento tra diversi uffici di Procura. L'effetto è un salto di qualità delle indagini e la possibilità di contrastare più efficacemente l'azione di soggetti spesso dotati di preparazione tecnica e di collegamenti territoriali ampi e diffusi su tutto il territorio nazionale. Lo studio della compagine societaria delle imprese criminali che operano nel settore ambientale ha spesso mostrato l'esistenza di forti legami tra i componenti delle

diverse aziende, tanto da poter ipotizzare l'esistenza di una diffusa rete di inquinatori tra loro collegati. Tuttavia sono emerse anche alcune criticità.

La descrizione delle condotte è particolarmente complessa, il linguaggio legislativo è caratterizzato da un tecnicismo scientifico che impone, da un lato, lo svolgimento sistematico di impegnative consulenze e, dall'altro, l'inevitabile dilatazione della durata delle indagini, con ripercussioni negative sulla definizione dell'intero procedimento quando, come spesso accade in pratica, sono ravvisabili anche i tradizionali reati ambientali, di natura contravvenzionale e con termini di prescrizione ridotti. In buona sostanza, c'è il rischio che per provare la sussistenza dei delitti ambientali si sacrificino strumenti che, in passato, avevano consentito una tutela più immediata e veloce.

Trattandosi per la maggior parte di reati contravvenzionali, il principale strumento d'intervento era ed è tuttora il sequestro preventivo delle aree (ad esempio discariche abusive) ovvero dei beni (ad esempio impianti di trattamento dei rifiuti, depuratori) interessati dalle condotte illecite inquinanti.

La preparazione della polizia giudiziaria è adeguata all'applicazione della legge 68/2015?

Un fattore di criticità che ostacola la puntuale applicazione della legge 68/2015 è la carenza di specializzazione della polizia giudiziaria diffusa sul territorio. Per quanto vi siano alcuni corpi specializzati – il Noe, i Carabinieri forestali, la sezione operativa navale della Guardia di finanza, la Capitaneria di porto e altri – il numero degli operanti è insufficiente rispetto alle frequenti violazioni ambientali.

Inoltre la sensibilità, non solo investigativa, in materia ambientale è una conquista solo degli ultimi anni, spesso determinata dai sensibili mutamenti climatici che ci

colpiscono. L'illecito ambientale solo di recente è diventato oggetto d'interesse e approfondimento da parte delle forze di polizia non specializzate che, in qualche caso, non erano neppure in grado di percepire l'esistenza della violazione.

La materia della tutela dell'ambiente è collegata ad altre?

È spesso collegata a reati contro la pubblica amministrazione: si pensi, ad esempio, ai procedimenti relativi alla gestione illecita delle discariche ovvero degli impianti di depurazione, in cui si ravvisano condotte omissive degli amministratori e dei gestori. In questi casi, è ipotizzabile il reato di omissione di atti d'ufficio (art. 328 c.p.) per la mancata raccolta del percolato, la mancata o incompleta messa in sicurezza del sito; o il reato di turbativa d'asta (art. 353 c.p.) per il conferimento illecito dell'incarico di gestione degli impianti; o il reato di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.) per le proroghe illegittime del servizio di gestione dei depuratori.

Esiste una specificità del territorio in cui opera? Quali sono le tipologie di violazioni più frequenti?

In Sicilia la presenza di enormi problematiche, legate all'inquinamento del mare, agli incendi che devastano grandi territori e alle discariche abbandonate e mai bonificate, ha comportato la necessità da parte degli investigatori di attrezzarsi per affrontare efficacemente queste situazioni critiche. Ancora oggi però, nonostante l'entrata in vigore della legge 68/2015, si registra in materia ambientale la presenza di un maggior numero di violazioni di fattispecie tradizionali, come quelle previste dal Testo unico ambientale, cui si accostano i reati utilizzati in passato, quando l'intervento del legislatore era più ridotto, per punire gli attacchi all'ambiente: il danneggiamento (art. 635 c.p.), il getto pericoloso di cose (art. 674 c.p.) per gli scarichi illeciti, industriali e non.

L'acquisizione di notizie di reato deriva dal controllo della normale e regolare attività imprenditoriale?

La maggiore sensibilità delle forze di polizia ha portato a un aumento delle segnalazioni per violazioni ambientali. Accade sempre più spesso che, anche solo durante i servizi di osservazione e controllo del territorio, gli operatori rilevino i comportamenti tenuti dai gestori di impianti di trattamento rifiuti, di



discariche ovvero di depuratori. Inoltre vi è una maggiore attenzione alle situazioni di degrado territoriale in cui, pur non essendo individuabile l'autore del reato, si prospetta la possibilità di bonificare il sito a cura e a spese del Comune in cui si trova l'area interessata. Un caso classico abbastanza diffuso è quello della discarica formatasi in seguito all'abbandono reiterato di rifiuti da parte di soggetti diversi.

Qual è nella sua esperienza lo stato di attuazione del sistema delle prescrizioni?

Si tratta di una novità importante, perché per i reati meno gravi c'è la possibilità di procedere a una definizione veloce al di fuori del procedimento penale. Le maggiori difficoltà attengono alla selezione dei reati a cui è possibile applicare la procedura estintiva e alla capacità della polizia giudiziaria di attivarla. Dunque, più gli operatori saranno specializzati e preparati a riconoscere le ipotesi sottoponibili al sistema, più la procedura funzionerà. Tuttavia, la necessità che i reati ravvisabili non abbiano provocato un danno o pericolo concreto e attuale riduce di molto l'ambito applicativo.

Sono auspicabili protocolli d'intesa tra Procure, Arpa, e forze di polizia (sul modello Emilia-Romagna)?

La specificità delle nuove fattispecie ha portato molti uffici di Procura a siglare protocolli d'intesa con le Arpa e le forze di polizia. Si tratta di una soluzione adottata sotto diverse forme in vari distretti, seguendo una prassi da diffondere su tutto il territorio nazionale, per consentire un aumento della specializzazione degli operatori. Tenuto conto di quanto si è detto sulla complessità delle investigazioni in materia ambientale e sulla frequente carenza di sensibilità degli operatori non specializzati, la collaborazione con le Agenzie per l'ambiente è senza dubbio

di decisivo stimolo e supporto per una migliore attività di contrasto dell'illegalità ambientale.

La normativa ambientale è talora di complessa interpretazione: quali sono gli strumenti utili ad affrontare questa complessità?

Il tecnicismo della legislazione ambientale impone una specializzazione di tutti gli operatori, compresi i magistrati, che devono appropriarsi degli strumenti, anche linguistici, di settori diversi da quelli noti per formazione culturale. Il pubblico ministero che indaga su reati ambientali deve conoscere le tecniche investigative scientifiche da applicare al caso concreto, sia per programmare un intervento più efficace, sia per indirizzare gli operatori di polizia giudiziaria e gli eventuali consulenti. Diversamente, c'è il rischio di affidarsi in via esclusiva ai tecnici e di dipendere dal loro giudizio. Di particolare importanza si è rivelata la formazione di una rete specialistica, istituita in base all'art. 6 D.lgs 106/2006, tra la Procura generale della Cassazione, le Procure generali e le Procure della Repubblica per lo scambio di informazioni, protocolli investigativi e tematiche giurisprudenziali.

Ci sono ulteriori forme di collaborazione che si potrebbero sviluppare tra Arpa e Procure per migliorare l'efficacia del lavoro?

Sarebbe certamente utile realizzare una rete di formazione che coinvolga tutti gli operatori del settore (magistrati, polizie giudiziarie, Arpa, università, ordini professionali) per la diffusione capillare delle problematiche relative ai reati ambientali, delle tecniche investigative e degli strumenti utilizzabili per un migliore contrasto al crimine ambientale.

A cura della redazione di *Ecoscienza*

ECOMAFIA, I NUMERI DI UNA REALTÀ PREOCCUPANTE

TRAFFICI ILLECITI DI RIFIUTI, ABUSI EDILIZI, TRUFFE NELL'AGROALIMENTARE, DELITTI CONTRO LA FAUNA, CORRUZIONE: IL RAPPORTO ECOMAFIA 2019 DI LEGAMBIENTE TRACCIA IL QUADRO DELLA CRIMINALITÀ AMBIENTALE IN ITALIA. PER L'ASSOCIAZIONE È NECESSARIO ATTUARE RIFORME, EMANARE DECRETI ATTUATIVI ATTESI A LUNGO E POTENZIARE LA FORMAZIONE.

Anche quest'anno, con l'ultima edizione del rapporto *Ecomafia*, Legambiente ha messo nero su bianco l'attività della criminalità ambientale nel nostro paese, grazie ai numeri delle forze dell'ordine e alle tante storie raccontate dalla cronaca giudiziaria. Un lavoro che, accanto ai dati, prova a tracciare un'analisi aggiornata del fenomeno e delle sue trasformazioni, propone soluzioni e sollecita la politica a nuove e più efficaci misure di prevenzione e di contrasto.

I reati a danno dell'ambiente continuano a far segnare numeri da capogiro e producono affari miliardari, a detrimento del nostro territorio, della salute delle persone e delle imprese oneste. Basti dire che nel corso del 2018 sono state trafficate illegalmente 1,2 milioni di tonnellate di rifiuti speciali, anche pericolosi, sono stati realizzati oltre 17 mila abusi edilizi, anche con cemento scadente e in aree a rischio, sono stati depredati il patrimonio artistico, la flora e la fauna protette, con fatturati in crescita e un business stimato in 16,6 miliardi di euro.

I reati legati al ciclo dei rifiuti sfiorano la soglia degli 8 mila, mentre il settore del cemento illegale raggiunge l'inedita quota di 6.578, con una crescita del +68% rispetto all'anno precedente. Un incremento che si spiega con una novità importante: per la prima volta sono conteggiate anche le infrazioni verbalizzate dal Comando carabinieri per la tutela del lavoro, in materia di sicurezza, abusivismo, caporalato nei cantieri e indebita percezione di erogazioni ai danni dello Stato. Lievitano anche le illegalità nel settore agroalimentare, che sono 44.795, e crescono, seppur di poco, anche i delitti contro gli animali e la fauna selvatica con 7.291 infrazioni.

Anche quest'anno la Campania domina indisturbata la classifica regionale delle illegalità ambientali con 3.862 illeciti

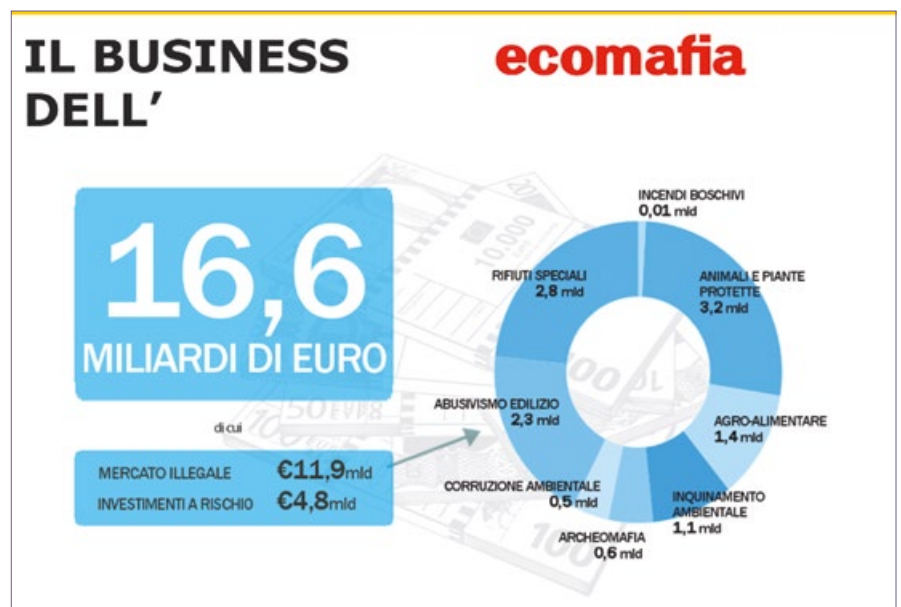
(14,4% sul totale nazionale), seguita dalla Calabria (3.240), dalla Puglia (2.854) e dalla Sicilia (2.641). La Toscana è, dopo il Lazio che ha registrato poco più di 2 mila reati, la seconda regione del Centro Italia per numero di reati (1.836), seguita dalla Lombardia, al settimo posto nazionale. La provincia con il numero più alto di illeciti si conferma Napoli (1.360), poi Roma (1.037), Bari (711), Palermo (671) e Avellino (667).

Record campano anche nella classifica regionale delle illegalità nel ciclo del cemento, con 1.169 infrazioni, davanti a Calabria (789), Puglia (730), Lazio (514) e Sicilia (480). L'abusivismo edilizio, soprattutto al Sud, rimane una piaga per il paese. Secondo il Cresme, il tasso di abusivismo si aggira intorno al 16%, considerando sia le nuove costruzioni, sia gli ampliamenti del patrimonio immobiliare esistente. Per contro, le ruspe non si muovono se non in casi eccezionali: dal 2004 al 2018, nel nostro paese è stato abbattuto solo il 19,6% degli immobili colpiti da un ordine di demolizione (fonte: *Abbatti l'abuso, i numeri delle mancate demolizioni nei Comuni italiani*, Legambiente, settembre 2018).



ECOMAFIA 2019
Le storie e i numeri della criminalità ambientale

a cura di Legambiente
Edizioni Ambiente, luglio 2019
256 pp, 22,00 euro



Altro fronte caldo è quello del racket dei rifiuti. Dal 2002 alla fine di maggio del 2019, sono state chiuse ben 459 inchieste utilizzando il delitto di organizzazione di traffico illecito di rifiuti. Novanta le procure coinvolte in tutta Italia, con 9.027 persone denunciate, oltre duemila arresti e il coinvolgimento di 1.195 aziende. Le tonnellate di rifiuti sequestrate, prevalentemente fanghi industriali e rifiuti speciali contenenti materiali metallici, sono state quasi 54 milioni.

Non è da meno l'agromafia, la filiera sporca che specula sui prodotti alimentari dal campo, con il caporalato e lo sfruttamento della manodopera senza diritti, alla tavola, con la vendita di prodotti contraffatti, passando per l'imposizione di merci e prezzi, il controllo dei mercati ortofrutticoli e le truffe comunitarie. Nel 2018 le infrazioni contestate nel campo della tutela del *made in Italy* agroalimentare sono state 44.795.

Così come rilevante è il mercato nero dell'arte, la cosiddetta *archoemafia*, che tra furti e falsificazioni, alimenta un business internazionale di svariati miliardi di dollari.

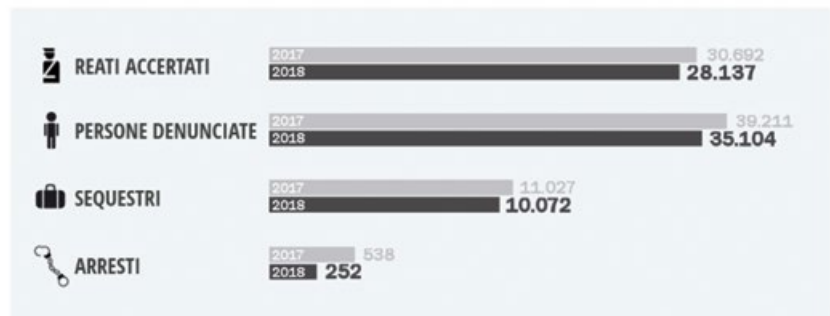
Senza dimenticare i delitti contro la fauna e il traffico di specie protette, che valgono il 25,9% del totale delle infrazioni accertate censite dal rapporto *Ecomafia*. Parliamo di vendita di animali selvatici vivi e morti, di traffico di cuccioli, di mercato illegale di animali cosiddetti da macello e di corse e combattimenti clandestini. Un settore che sconta una sostanziale impunità, a causa di un quadro normativo carente.

Moltissime pratiche illecite ai danni dell'ambiente ruotano attorno al fenomeno della corruzione e, solo lo scorso anno, i Comuni sciolti per mafia, spesso in seguito a indagini su appalti e servizi ambientali, sono state ben 23. Insomma un quadro complesso e molto preoccupante, a fronte del quale, a fine anno, è stato approvato il condono edilizio a Ischia e, con la legge di conversione del decreto "Sblocca cantieri", sono state allargate le maglie dei controlli contro le infiltrazioni criminali e la corruzione nelle opere pubbliche.

Combattere l'ecomafia significa lavorare concretamente per rafforzare il sistema delle imprese sane che operano nel rispetto delle leggi e, al contempo, prevedere norme di contrasto più stringenti ed efficaci. Per questo



ecomafia - I NUMERI (2018)



chiediamo che si inverta subito la rotta e si mettano in agenda le tante riforme che aspettano da anni di vedere la luce. Deve essere semplificato l'iter di abbattimento delle costruzioni abusive, avocando la responsabilità delle procedure ai prefetti; deve essere approvato il disegno di legge sui delitti contro fauna e flora protette inserendo – all'interno del Titolo VI bis del Codice penale – un nuovo articolo che preveda sanzioni veramente efficaci per tutti coloro che si macchiano di tali crimini.

Per aumentare il livello qualitativo dei controlli pubblici è necessario approvare i decreti attuativi della legge che ha istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione ambientale. Sul fronte agroalimentare, deve essere ripresa la proposta di disegno di legge del 2015 sulla tutela dei prodotti alimentari per introdurre una serie di nuovi reati che vanno dal "disastro sanitario" all'"omesso ritiro di sostanze alimentari pericolose" dal mercato. Inoltre, l'accesso alla giustizia da parte delle associazioni dovrebbe essere gratuito e davvero accessibile, perché altrimenti rimane un lusso che associazioni e gruppi di cittadini non possono permettersi. Nella lotta agli ecocriminali, per

Legambiente è fondamentale infine mettere in campo una grande operazione di formazione sulla legge 68/2015, che ha introdotto i delitti contro l'ambiente nel codice penale, per tutti gli operatori del settore (magistrati, forze di polizia e Capitanerie di porto, ufficiali di polizia giudiziaria e tecnici delle Arpa, polizie municipali ecc.).

In occasione della presentazione di *Ecomafia 2019* siamo tornati a chiedere che il Parlamento istituisca al più presto la Commissione d'inchiesta sulla vicenda dell'uccisione della giornalista Iaria Alpi e dell'operatore Miran Hrovatin. Questa edizione, infine, è stata dedicata alle mamme che, dal Veneto a Taranto, passando per la Terra dei fuochi, non smettono di alzare la voce e combattere contro chi avvelena impunemente il territorio, barattando il futuro delle nuove generazioni con il proprio ignobile profitto personale.

Stefano Ciafani

Presidente nazionale Legambiente

SISTEMA AMBIENTALE E CONTRASTO AGLI ECOREATI

ANCHE NEL 2019 SNPA HA PUBBLICATO NEL RAPPORTO ECOMAFIA DI LEGAMBIENTE I DATI RELATIVI ALL'APPLICAZIONE DELLA LEGGE 68/2015 DA PARTE DEL SISTEMA (PRESCRIZIONI, ASSEVERAZIONI, COMUNICAZIONI DI NOTIZIA DI REATO). UN GRUPPO DI LAVORO STA INOLTRE ELABORANDO UNA REVISIONE DEGLI INDIRIZZI PER LE PROCEDURE ESTINTIVE.

Il Sistema nazionale per la protezione ambientale (Snpa) promuove, nell'ambito del proprio mandato istitutivo, la collaborazione con tutti i portatori di interesse nel campo ambientale, al fine di potenziare la propria capacità di dialogo e di comunicazione.

In tale contesto è stata avviata, già dallo scorso anno, una collaborazione con Legambiente che pubblica annualmente il documento, di rilevante diffusione nel mondo ambientale, noto come *Rapporto Ecomafia*. Legambiente e Snpa hanno trovato un ambito di chiara sintonia proprio nel contrasto alla criminalità, ciascuno per il proprio ruolo, che è di natura operativa per il Sistema e di denuncia da parte dell'associazione, che annualmente raccoglie e diffonde i "numeri della criminalità ambientale". Anche nel 2019, dunque, Snpa pubblica, nel rapporto Ecomafia, i dati relativi all'applicazione nel Sistema della legge 68/2015, nota come "Ecoreati".

Tale legge ha riformato notevolmente la materia dei reati ambientali seguendo due distinte linee direttrici: da un lato, ha rafforzato la tutela penale dell'ambiente prevedendo alcune nuove fattispecie di delitto per le violazioni più gravi, dall'altro ha introdotto una nuova procedura di estinzione dei reati ambientali.

L'attuazione di questa legge ha visto e vede, su entrambe le linee direttrici, il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente in prima linea.

I dati annualmente pubblicati sono prodotti a cura di uno dei Gruppi di lavoro (Gdl) che costituiscono l'ossatura del Piano triennale di attività Snpa, con l'obiettivo di costituire un osservatorio delle problematiche giuridiche e degli indirizzi emessi da parte dei soggetti coinvolti nell'applicazione della norma, con particolare riferimento alla procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali e, nello stesso tempo, con lo scopo di realizzare una sintesi ed elaborazione delle migliori pratiche sviluppate riguardo alla

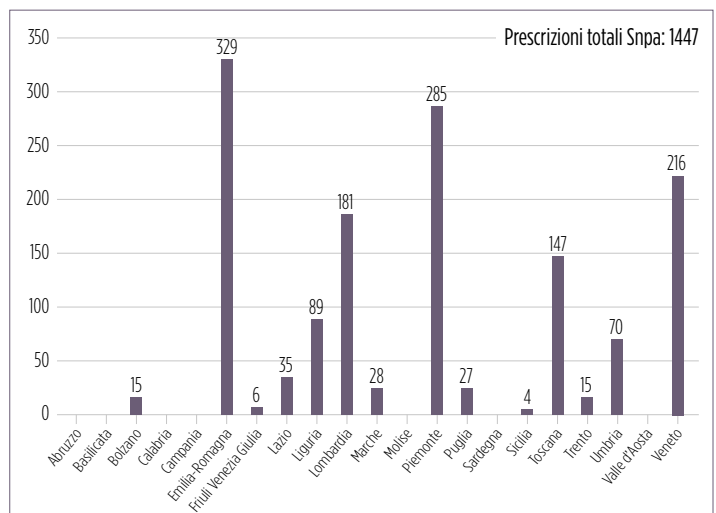


formulazione delle prescrizioni, al fine di stimolare una crescita uniforme della capacità di applicazione delle nuove norme da parte di tutte le strutture del Sistema. Il Gdl Ecoreati ha prodotto un primo documento "Indirizzi per l'applicazione delle procedure di estinzione delle contravvenzioni ambientali ex parte VI-bis D.Lgs. 152/06", approvato con delibera del Consiglio Snpa n. 85/2016, e ha raccolto le informazioni relative allo stato di attuazione della legge 68/2015 nel Snpa nel corso dell'anno 2017, informazioni che sono state pubblicate nel *Rapporto Ecomafia 2018*.

Il Gdl Ecoreati, confermato anche nell'assetto organizzativo del nuovo Piano triennale 2018-2020 del Snpa, sta procedendo ad elaborare una nuova edizione del documento contenente gli indirizzi per l'applicazione delle procedure estintive e ha raccolto anche le informazioni relative allo stato di attuazione della legge nel Snpa nell'anno 2018, pubblicate nell'ultimo *Rapporto Ecomafia 2019*. Tali informazioni sono state elaborate a partire dai dati disponibili relativi alle prescrizioni impartite, al relativo gettito economico e alle comunicazioni di notizia di

FIG. 1
PRESCRIZIONI 2018

Numero totale di prescrizioni emesse dal Snpa nel 2018, suddivise per regione.



reato conseguenti ai delitti ambientali introdotti con la legge 68/15. I dati pubblicati dal Snpa si riferiscono esclusivamente agli atti sottoscritti direttamente da personale del Sistema, escludendo il prodotto di indagini svolte in collaborazione con altre forze di polizia giudiziaria.

Dall'analisi dei dati raccolti, si conferma nel Rapporto 2019, come nell'anno precedente, che non tutte le agenzie impartiscono prescrizioni. Permane, infatti, la considerazione che solo alcune agenzie sono dotate di personale con qualifica di Upg, pertanto, in questi casi, l'attività prevalente nell'ambito dell'applicazione della procedura estintiva è quella di asseverazione di prescrizioni impartite da altre forze di polizia giudiziaria. Di seguito sono riportate alcune elaborazioni statistiche, aggiornate all'anno 2018, relative al numero di prescrizioni emesse dal Snpa. Ancorché leggermente diversi in valore assoluto, e leggermente inferiori come totale, i numeri (figura 1) confermano gli ordini di grandezza e la distribuzione regionale del 2017. Una distribuzione che consegue, anche quest'anno, alla non omogenea ripartizione delle attività controllate, che si concentrano maggiormente in alcune regioni, soprattutto del nord. Inoltre, i rapporti con l'Autorità giudiziaria si confermano significativamente differenti da regione a regione, ad esempio per effetto della sottoscrizione di accordi o protocolli d'intesa in materia di ecoreati, condizione che sposta le attività prevalenti in questa materia da parte di alcune Agenzie, ad esempio nell'inoltro delle comunicazioni di notizia di reato in accordo con la polizia giudiziaria.

In merito all'esito del procedimento prescrittivo, per il 2018 Snpa ha presentato alcune elaborazioni statistiche, in termini di prescrizioni ottemperate e ammesse al pagamento e prescrizioni pagate, nonché di gettito economico complessivo (figure 2-4). A tale proposito è necessario precisare che i dati devono essere interpretati considerando che alcuni procedimenti conseguenti all'emissione di prescrizioni nel corso di un anno solare possono non concludersi nel corso del medesimo anno. Tale circostanza, in particolare, giustifica la presenza di possibile indisponibilità dei dati nella rappresentazione percentuale dell'ottemperanza alle prescrizioni emesse. Inoltre, non tutte le agenzie sono titolate alla riscossione delle sanzioni

FIG. 2 PRESCRIZIONI 2018

A - Rappresentazione percentuale dell'ottemperanza alle prescrizioni emesse.
B - Ammissioni a pagamento di sanzioni pecuniarie per condotta esaurita e adempimento spontaneo rispetto al totale di prescrizioni ammesse al pagamento.

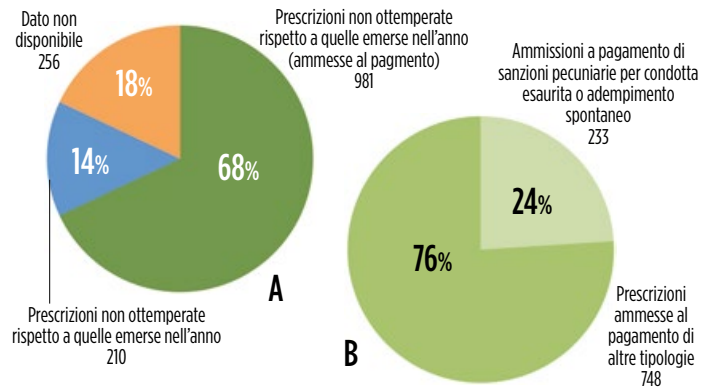


FIG. 3 PRESCRIZIONI 2018

A - Ammissioni a pagamento di sanzioni pecuniarie per condotta esaurita e adempimento spontaneo rispetto al totale di prescrizioni ammesse.
B - Rappresentazione percentuale del pagamento delle prescrizioni.

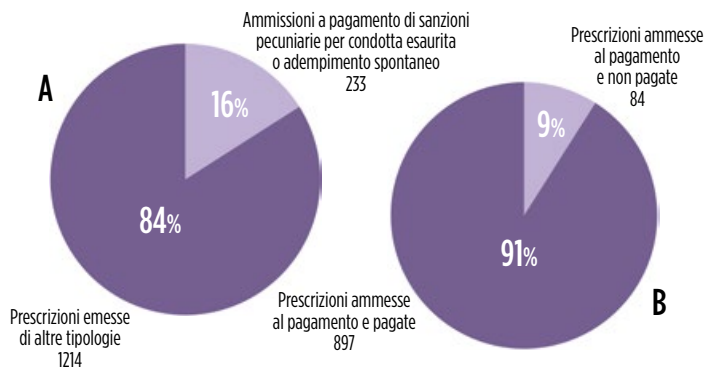
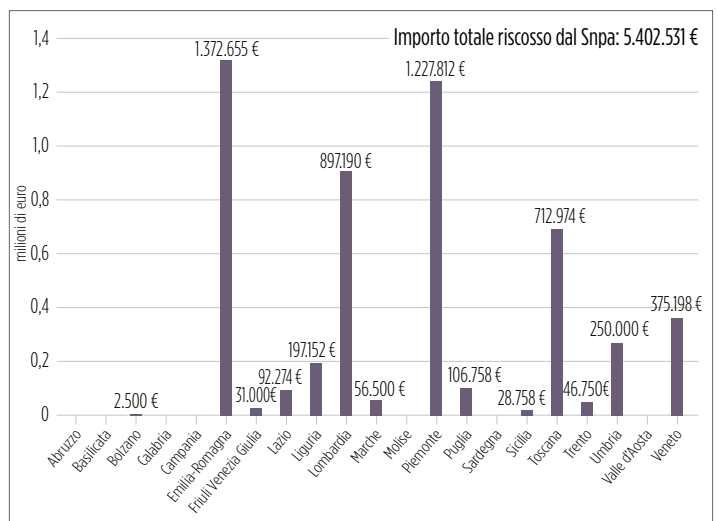


FIG. 4 IMPORTO PRESCRIZIONI

Importo riscosso da sanzioni per prescrizioni dal Snpa nell'anno 2018, suddiviso per regione.



e, anche ove ciò accada, la riscossione complessiva in un anno solare può essere originata da prescrizioni emanate nel precedente anno.

Il diagramma di *figura 5* tratta dell'istituto dell'asseverazione delle prescrizioni, attività che è quella più ricorrente nel contesto dell'intero Sistema Agenziale.

Si riporta, infine, il riepilogo delle comunicazioni di notizia di reato effettuate dal Snpa nel 2018 per i nuovi delitti ambientali introdotti con la legge 68/2015 (*figura 6*).

Per quanto concerne la trasmissione alle Procure di notizie di reato attinenti i delitti ambientali previsti dagli art. 452 bis del codice penale (in particolare il delitto di inquinamento ambientale), si deve evidenziare come il dato vada letto partendo dal presupposto che solo in poche realtà regionali queste comunicazioni sono fatte direttamente dalle Arpa, non riservandole quindi ad altri corpi di polizia ambientale, come è invece più frequente.

Barbara Bellomo, Alfredo Pini

Ispra

FIG. 5
RICHIESTE
ASSEVERAZIONE

Richieste di asseverazioni al Snpa nell'anno 2018, suddivise per regione.

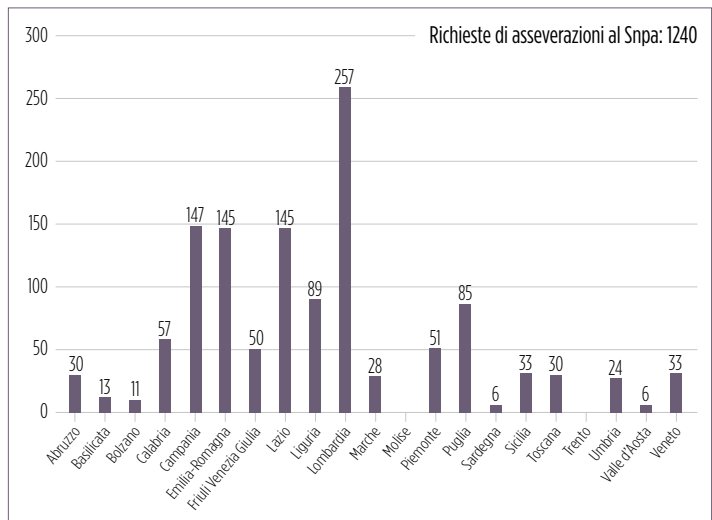
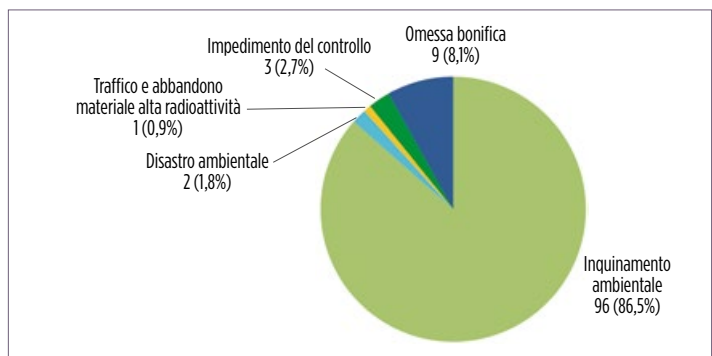


FIG. 6
TIPOLOGIA DI REATO

Tipologia di comunicazioni di notizia di reato per delitti ambientali effettuate dal Snpa nel 2018.



POSITION PAPER ASSOARPA

SANZIONI SUGLI ECOREATI, LE AGENZIE AMBIENTALI CHIEDONO LA DESTINAZIONE DEI PROVENTI ALLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO

La legge 68/2015, che ha introdotto i delitti contro l'ambiente nel codice penale, tra le novità più significative ha previsto il meccanismo di estinzione delle contravvenzioni di natura penale mediante l'adempimento di prescrizioni impartite dall'organo accertatore e il pagamento di una somma determinata a titolo di sanzione pecuniaria. Questo aspetto comporta che le Agenzie ambientali svolgano un ruolo fondamentale, non solo in fase di accertamento tecnico dei nuovi delitti di inquinamento e disastro ambientale, ma innanzitutto nella "procedura prescrizionale" di cui all'art. 318 bis e ss., ove possono agire con un duplice ruolo: quale organo tecnico di supporto deputato a garantire la correttezza degli interventi (asseverazione) e, laddove è previsto dalle norme, anche come forza di polizia giudiziaria che impartisce la prescrizione. Tuttavia, l'applicazione della nuova procedura ha aperto alcuni dubbi interpretativi derivanti dalla mancata precisazione di alcuni aspetti rilevanti. In particolare, non viene fornita alcuna indicazione sull'ente titolato ad incassare la sanzione pecuniaria di cui all'art. 318-quater, comma 2, nonché sulla destinazione finale di tali proventi. AssoArpa ritiene indifferibile l'introduzione di disposizioni normative che risolvono le incertezze sorte nell'attuazione del "procedimento prescrizionale", prevedendo espressamente la destinazione dei proventi delle sanzioni agli enti preposti all'attività di vigilanza e controllo ambientale, con un loro eventuale vincolo di destinazione a favore del finanziamento di tali specifiche attività. Tale previsione, oltre a garantire l'effettiva possibilità di controllo sulla tempestività e correttezza del versamento, appare dettata anche da esigenze di coerenza del sistema e porterebbe un contributo importante al problema di insufficienza di risorse disponibili e

vincolate destinate al controllo ambientale che caratterizza il Sistema nazionale di protezione ambientale. Nel position paper AssoArpa ipotizza alcune alternative, rendendosi al contempo disponibile nei confronti dei competenti interlocutori istituzionali, per la formulazione di veri e propri emendamenti da inserire in un progetto o proposta di legge all'esame del Parlamento. Queste in sintesi le possibili opzioni presentate:

- prevedere che le somme in oggetto siano direttamente introitate dalle Arpa/Appa che abbiano agito in qualità di organo accertatore oppure di ente asseveratore delle prescrizioni tecniche. Le Agenzie regionali e provinciali dovrebbero destinare obbligatoriamente tali entrate al finanziamento di attività di vigilanza e controllo ambientale di propria competenza
- prevedere la devoluzione pro-quota dell'importo fra organo accertatore e ente asseveratore della prescrizione ambientale. I proventi delle sanzioni in oggetto sarebbero quindi attribuiti, in misura pari al 50% ciascuno, all'amministrazione a cui appartiene l'organo accertatore e all'ente che ha agito in qualità di asseveratore delle prescrizioni, secondo meccanismi di devoluzione degli incassi da definire con successivo decreto
- prevedere che i proventi delle sanzioni siano introitati dall'organo che ha accertato la relativa contravvenzione
- prevedere, in analogia alla procedura in materia della sicurezza e igiene del lavoro, che le somme in questione siano devolute alla Regione/Provincia autonoma di riferimento della competente Arpa/Appa, con un possibile vincolo di destinazione al finanziamento delle attività dell'Agenzia ambientale.