

RICCARDO FUZIO

Procuratore generale della Corte suprema di cassazione

INTERVENTO

DEL PROCURATORE GENERALE
DELLA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

*nell'Assemblea generale della Corte
sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2017*

Roma, 26 gennaio 2018

c.2) La materia ambientale

Pure in tale settore, come in tema di reati di terrorismo, l'attività dell'Ufficio, da tempo intrapresa, è proseguita anche nel 2017.

In particolare – dopo che la riunione del 14 e 15 aprile 2016 si era conclusa osservando nel documento finale come il dibattito avesse “confermato l'esigenza di organizzare la magistratura requirente, nel suo complesso, secondo un sistema ‘a rete’ in cui la Procura generale della Cassazione sia garante del bilanciamento tra autonomia dei singoli uffici nella trattazione del merito dei procedimenti penali, uniformità delle prassi sulle modalità della gestione di detti procedimenti e circolarità delle informazioni” –, in considerazione delle diverse problematicità emerse (sul versante sia della interpretazione normativa, sia dell'uniformità dell'esercizio dell'azione penale e delle modalità di gestione delle indagini preliminari) nonché della natura diffusa degli interessi coinvolti nella materia ambientale, era stata avviata la riflessione in ordine alle modalità di funzionamento della “rete” nella attuazione del monitoraggio permanente in materia ambientale.

Tale monitoraggio, nell'anno in corso, ha consentito di accertare quanto segue.

Quanto ai reati-spia del delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti previsto dall'art. 260 T.U.A., non risultano generalmente adottati specifici protocolli, anche se da tutti i Procuratori generali è stata segnalata l'esistenza di un efficace e collaudato coordinamento attuato mediante la tempestiva trasmissione dalle singole Procure circondariali a quella distrettuale – designata ex art. 51, comma 3-*bis*, c.p.p., a svolgere le indagini in ordine a tale delitto – delle notizie concernenti tali reati. Per quanto riguarda l'adozione di sistemi organizzativi che consentano di verificare la puntuale osservanza degli obblighi informativi previsti dagli artt. 118- *bis*, comma 1, e 129 disp. att. c.p.p., pur nella assenza, in generale, di protocolli attuativi (tranne alcune significative eccezioni), si registra il puntuale rispetto di tali previsioni di legge.

Presso una Procura generale è stato realizzato un service (alimentato con i dati ostensibili presenti negli archivi delle forze di polizia giudiziaria) a disposizione delle Procure della Repubblica del distretto, finalizzato alla circolazione delle informazioni tra gli uffici requirenti circondariali ed altresì all'eventuale raccordo, in capo al Procuratore generale, tra gli stessi uffici, in caso di indagini collegate, in attuazione dell'art. 118-*bis* delle disposizioni attuative del codice di procedura penale.

Nella stessa prospettiva, un altro Procuratore generale ha segnalato la stipula di un protocollo di intesa tra le Procure della Repubblica del distretto, dove si prevede la collaborazione permanente di alcuni Servizi di polizia giudiziaria specializzati in materia, nonché la creazione e l'impiego di una avanzata banca dati informatica condivisa tra i suddetti uffici inquirenti in materia ambientale, anche con specifico riferimento alla fattispecie di cui all'art. 260 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Riguardo all'assetto organizzativo, nella quasi totalità degli uffici, ad eccezione di quelli di ridotte dimensioni, sono operativi gruppi di lavoro specializzati nella

materia ambientale, sovente abbinata con quelle dei reati contro la pubblica amministrazione, dell'urbanistica e della tutela agroalimentare.

Le attività di indagine vengono normalmente delegate alla polizia giudiziaria avente competenza specialistica. Solo in alcune Procure è presente una aliquota specializzata all'interno delle sezioni, mentre altre si avvalgono di un gruppo interforze di polizia giudiziaria.

Salvo alcune eccezioni, non si registra l'adozione di protocolli di indagine in materia ambientale aventi carattere generale, pur risultando in molti uffici lo svolgimento di riunioni periodiche anche con la polizia giudiziaria, esitate nello svolgimento di iniziative formative finalizzate alla predisposizione di linee-guida e di protocolli investigativi.

Tra le varie iniziative assunte in taluni uffici particolarmente interessati dai fenomeni criminali in materia, si segnala che una direttrice investigativa è costituita dalla tracciabilità dei rifiuti speciali.

Risultano altresì impartite disposizioni in tema di indagini di carattere generale alla polizia giudiziaria, le quali prevedono che, in caso di accertamento di fenomeni di abusivismo edilizio o di occupazione abusiva di suolo pubblico, si compia ogni opportuna verifica circa la destinazione di eventuale materiale di risulta o da demolizione. Analoghi accertamenti sono previsti in caso di esito positivo di controlli finalizzati alla tutela della sicurezza sul lavoro o alla contraffazione e tutela dei marchi, soprattutto in presenza di opifici "fantasma".

Analoghe direttive sono state emesse al fine di ottenere un censimento aggiornato delle imprese che producono o gestiscono rifiuti speciali in quantitativi rilevanti o di apprezzabile interesse investigativo per dimensione e volume di affari (con particolare riferimento alle attività agricole, agroindustriali, zootecniche), ovvero che operano in regime di autorizzazione semplificata ai sensi dell'art. 214 del d.lgs. 152 del 2006.

Del pari, si è proceduto, per il tramite dell'Agenzia delle Dogane, ad avviare uno stabile collegamento investigativo diretto ad ottenere informazioni relative alle dinamiche degli interessi illeciti dei principali *stakeholders* economici del territorio, anche con specifico riguardo ai rifiuti suscettibili di collocazione profittevole sul mercato nazionale e internazionale.

Risultano in via di adozione specifiche intese tra Procure della Repubblica e corrispondenti uffici giudicanti con riferimento all'esecuzione delle sentenze di condanna per reati ambientali che prevedano obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.

Sono state, inoltre, impartite direttive per la sistematica apertura di procedimenti di prevenzione nei confronti di "delinquenti ambientali", anche finalizzate all'ablazione patrimoniale.

I risultati delle direttrici sopra sinteticamente illustrate vanno a confluire in un ulteriore filone investigativo, certamente di più ampio respiro e di non breve durata,

rappresentato dalla disamina delle ricadute delle condotte criminali ambientali sulla salute pubblica.

In tale contesto, si inserisce la stipula di un Protocollo d'intesa tra una Procura della Repubblica e l'Istituto Superiore di Sanità, finalizzato allo scambio di dati ed informazioni derivanti dalla sorveglianza epidemiologica della popolazione residente in una zona della Campania, con specifico riferimento agli eccessi della mortalità, dell'incidenza tumorale e dell'ospedalizzazione per diverse patologie, che annettono fra i loro fattori di rischio, accertati o sospetti, l'esposizione a inquinanti o contaminanti.

Quanto al sistema di estinzione delle contravvenzioni ambientali previsto dalla parte VI-*bis* del d.lgs. n. 152/2006, esso ha dato luogo a questioni interpretative ed applicative con cui si è confrontato non solo questo Ufficio, già nel 2016, ma anche la Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati (come risulta dalla "Relazione sull'attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, in materia di delitti contro l'ambiente" approvata il 23 febbraio 2017), nonché l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), il cui Consiglio federale, in data 29 novembre 2016, ha approvato il documento "Indirizzi per l'applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni ambientali *ex parte* VI-*bis* d.lgs. 152/2006".

Le attività in materia compiute dalla Procura generale della Cassazione nell'anno corrente hanno consentito la progressiva (pur se tuttora incompleta) diffusione di protocolli operativi e di linee-guida presso la polizia giudiziaria, relativamente alle modalità di applicazione della speciale procedura estintiva.

Per quanto riguarda l'esecuzione di sentenze di condanna per reati ambientali che abbiano ordinato il ripristino dello stato dei luoghi o la bonifica, rispetto al monitoraggio del 2016, da cui risultava l'inesistenza di protocolli operativi in materia, si registrano ora prime aperture verso l'introduzione di sistemi organizzativi anche su tale versante, mediante l'adozione di intese strutturate secondo modelli analoghi a quelli già previsti in tema di demolizione dei manufatti abusivi, pur sottolineandosi da più parti la natura problematica dell'esecuzione delle sentenze in questione, sia perché il sistema rimette l'attuazione degli obblighi all'interessato, attribuendo al pubblico ministero solo compiti di verifica dell'adempimento, sia per il non agevole coordinamento con il concorrente intervento della pubblica amministrazione.

Infine, nell'anno appena concluso è stato definito lo "Statuto sul funzionamento della rete delle Procure generali nella materia ambientale nell'ambito delle attività di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006".

In particolare si è stabilito che la "Rete dei referenti ambientali delle Procure generali" è costituita dal Procuratore generale della Corte di cassazione, dai Procuratori generali presso le Corti di Appello, dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo o dai loro rispettivi delegati ed è finalizzata a:

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

Si è, inoltre, stabilito che essa operi in linea con i contenuti fissati dalle delibere del Consiglio superiore della magistratura del 16 marzo 2016 e del 20 aprile 2016, adottando come metodo di lavoro la “paziente e diffusa attività di armonizzazione prima a livello distrettuale e poi a livello nazionale delle migliori prassi di organizzazione applicate al settore investigativo e requirente” nella materia ambientale. Si è previsto che i Procuratori generali, individuati i responsabili della materia ambientale negli uffici di Procura, promuovano incontri periodici di informazione e formazione a livello infradistrettuale sulle materie inerenti all’attività della Rete, ricevano dai responsabili della materia ambientale negli uffici di Procura le segnalazioni di buone prassi e di problematiche operative ed organizzative, assumano le opportune iniziative volte ad assicurare l’uniforme esercizio dell’azione penale nella materia ambientale, curino la tenuta a livello distrettuale di un archivio dei protocolli organizzativi e delle direttive alla polizia giudiziaria in materia ambientale e comunichino alla Rete i contenuti di tale archivio, nonché le esperienze e le migliori prassi.

La Procura generale della Corte di cassazione coordinerà le attività dei referenti distrettuali, ne riceverà le indicazioni e le segnalazioni dei protocolli, delle direttive e delle buone prassi, curandone quindi la diffusione a livello nazionale, altresì promuovendo forme di collaborazione all’interno della Rete e di ripartizione dei compiti in gruppi di lavoro tematici.

I settori di intervento individuati come prioritari sono i seguenti: a) coordinamento investigativo e circolarità delle informazioni, in attuazione delle previsioni di cui agli artt. 118-*bis* e 129, comma 3-ter, disp. att. c.p.p., sia a livello infradistrettuale, sia nei rapporti con il Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo; b) uniformità nell’applicazione della procedura di estinzione delle contravvenzioni in materia ambientale (artt. 318-*bis*/318-*octies* T.U.A.); c) implementazione del criterio della specializzazione nella materia ambientale nella organizzazione degli uffici di Procura e delle sezioni di polizia giudiziaria; d) elaborazione di direttive uniformi alla polizia giudiziaria per lo svolgimento delle indagini ambientali; e) individuazione delle migliori prassi per gli accertamenti di natura tecnica e la gestione degli impianti sottoposti a sequestro; f) regolazione, secondo criteri condivisi, delle modalità di esecuzione delle sentenze definitive con condanna al ripristino ambientale, alla bonifica, o all’eliminazione delle conseguenze dannose del reato, e delle connesse forme di collaborazione con gli enti locali in analogia a quanto previsto in tema di demolizioni conseguenti ad illeciti edilizi.

Si è poi previsto che costituisce attività integrativa della Rete l'individuazione, sul versante civile, di provvedimenti suscettibili di ricorso nell'interesse della legge *ex art. 363 c.p.c.* nella materia ambientale. A tal fine i Procuratori generali, direttamente o tramite i delegati, potranno favorire forme di collaborazione con i locali Consigli dell'ordine degli Avvocati e con le università per la ricerca dei provvedimenti rilevanti, segnalandoli alla Procura generale della Corte di cassazione.

La Rete, nelle sue varie articolazioni, promuove, inoltre, l'attivazione di intese e protocolli con il Consiglio superiore della magistratura, i Ministeri della giustizia e dell'ambiente e le Procure della Corte dei conti, nonché con altre istituzioni pubbliche interessate, in particolare con quelle specializzate in materia ambientale, quali l'ISPRA, le Agenzie nel loro complesso, la polizia giudiziaria, le Regioni, gli enti locali e gli enti parco; è aperta alla collaborazione con istituzioni sovranazionali che operano nella materia ambientale.

Alla verifica dell'attuazione del Protocollo ed alle eventuali modificazioni ed integrazioni si provvede in occasione delle riunioni periodiche con i Procuratori generali indette nell'ambito delle attività di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006.

Le informazioni da ultimo acquisite confermano l'avvio delle attività in questione nella quasi totalità dei distretti.

Nel contempo, alla specificità dell'attività relativa alla materia ambientale è stato dato rilievo nell'ambito della revisione dei criteri organizzativi dell'Ufficio adottata nel mese di settembre, con la previsione (punto 10.2) secondo cui nell'ambito dell'Ufficio per gli affari interni "è individuata una specifica competenza relativamente alla gestione delle pratiche che riguardano la materia ambientale" con l'assegnazione al servizio di "un magistrato in relazione alla professionalità ed alle esperienze acquisite nella stessa materia".

Infine, va rilevato che, per un verso, al fine di realizzare una più intesa collaborazione tra l'Ufficio e le Procure generali presso le Corti di appello, sono stati svolti incontri tematici in alcuni distretti e, per altro verso sono stati istituiti contatti con le istituzioni esterne con le quali la Rete potrà collaborare in via permanente sulla base di protocolli condivisi.

Al riguardo si segnalano: l'avvio di una relazione stabile con la Commissione di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati con la recente definizione di un accordo per una condivisione della documentazione acquisita dall'Ufficio nell'ambito delle attività di attuazione dell'art. 6 del d.lgs. n. 106/2006 tramite la Rete delle Procure generali nella materia ambientale e di quella acquisita dalla Commissione in materia di attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 68; l'avvio dei rapporti con i Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare, per la creazione di un gruppo di lavoro nelle attività ricognitive di possibili forme di collaborazione tra la Rete delle Procure generali nella materia ambientale e tale corpo di polizia specializzato (nel contesto di tale rapporto, il delegato nella materia ambientale ha partecipato in Bruxelles, il 19 dicembre 2017, alla

Conferenza finale del progetto TECUM, diretto da tale corpo di polizia con la partecipazione della maggior parte dei Paesi europei, finanziato dalla Commissione dell'Unione Europea e volto all'analisi e alla ricerca di metodologie investigative standardizzate da adottare nella lotta contro il traffico transnazionale di rifiuti, svolgendo una relazione su: *“The investigation of illegal waste trafficking and the Environmental Network of Prosecutors General in Italy”*); i rapporti con ISPRA ed il Sistema nazionale delle Agenzie ambientali, nell'ambito dei quali il delegato nella materia ambientale ha partecipato, il 12 dicembre 2017, in Pescara, all'incontro della Scuola di formazione per l'Alta dirigenza del Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, avente ad oggetto *“Il nuovo processo organizzativo delle ARPA: verso la costruzione operativa della rete del Sistema Nazionale”*, svolgendovi una relazione su: *“L'uniformità dei controlli ed il ‘dialogo’ tra il Sistema delle Agenzie e la Rete delle Procure generali in materia ambientale”*; i rapporti con la ENPE – *“European Network of Prosecutors for the Environment”* (Rete Europea dei Procuratori ambientali), nell'ambito dei quali il delegato nella materia ambientale ha partecipato all'incontro del 20 e 21 settembre 2017 presso il Magdalen College di Oxford, UK, svolgendo una relazione su *“The environmental controls in Italy. The contacts among Prosecution Offices and the 2017 Protocol”*; la nomina da parte del Ministero della giustizia del delegato nella materia ambientale e di un altro magistrato dell'ufficio tra gli esperti nazionali nell'ambito del progetto GENVAL sulla mutua valutazione dei sistemi giuridici in tema di criminalità ambientale tra i paesi UE, in attuazione dell'Azione Comune del 5 dicembre 1997 adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea che istituisce un meccanismo di valutazione dell'applicazione e dell'attuazione a livello nazionale degli impegni internazionali in materia di lotta contro la criminalità organizzata.

È stata infine avviata l'istituzione di una banca dati organica relativa al materiale proveniente dalla Rete, della quale è programmata per il 2018 la possibilità di consultazione per le Procure generali dal sito istituzionale dell'Ufficio.