

LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE
DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

ISSN 2612-2103

Rivista classificata scientifica per il settore IUS 17 da Anvur

Con il supporto di



DIPARTIMENTO DI
GIURISPRUDENZA
SCHOOL OF LAW



NUMERO 3 \ 2021

- Prospettive di riforma della tutela penale dell'ambiente nel diritto europeo e sovranazionale di L. SIRACUSA
- La tutela anticipata dell'ambiente e teoria del bene giuridico. Il ruolo fondamentale dei beni giuridici intermedi di F. CAMPLANI
- L'abbandono di rifiuti tra sanzioni penali e sanzioni amministrative di L. RAMACCI
- Funzione generalpreventiva del diritto penale dell'ambiente e "informazione ambientale integrata" di G. BATTARINO



**FUNZIONE GENERAL-PREVENTIVA DEL DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE E
"INFORMAZIONE AMBIENTALE INTEGRATA"**

**GENERAL-PREVENTIVE FUNCTION OF ENVIRONMENTAL CRIMINAL LAW
AND 'INTEGRATED ENVIRONMENTAL INFORMATION'**

di Giuseppe BATTARINO

Abstract. La pubblicazione dei dati del monitoraggio sui reati ambientali curato dal Ministero della Giustizia induce a riflettere sulla necessità, sia a fini di prevenzione generale dei reati, sia a fini di tutela dell'ambiente, di poter disporre di un'informazione ambientale integrata, intesa come insieme integrato e accessibile delle conoscenze sullo stato delle matrici ambientali, delle attività amministrative di governo del territorio, delle autorizzazioni di attività ad impatto antropico, del controllo sulle attività umane che producono pressione antropica, degli esiti dell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria e dell'attività giurisdizionale in materia di tutela dell'ambiente

Abstract. The publication of data from the monitoring of environmental crimes on behalf of the Ministry of Justice prompts reflections on the necessity - both for a general prevention of crimes and for environment protection - of the availability of integrated environmental information, understood as an integrated and accessible whole set of knowledge on the state of the environmental matrices, of the planning administrative activities, of the authorizations of activities that produce human impact, of control on human activities which produce anthropogenic pressure, of the results of the performance of police duties, and of the judicial activity on environmental protection

Parole chiave: prevenzione dei reati, tutela dell'ambiente, informazione ambientale

Key words: prevention of crimes, environment protection, environmental information

Sommario: 1. Il monitoraggio ministeriale sui reati ambientali - 2. La rilevanza di un'informazione ambientale integrata - 3. Un modello a rete (a partire dalla legge n. 132 del 2016).



1. Il monitoraggio ministeriale sui reati ambientali

Sono stati pubblicati nel maggio 2021 i dati del monitoraggio sui reati ambientali curato dal Ministero della Giustizia (Dipartimento per gli affari di giustizia - Direzione generale degli affari interni)¹, che nella presentazione viene qualificato come “Monitoraggio ex Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Legge 6 febbraio 2014, n. 6, e Legge 22 maggio 2015, n. 68”.

La centralità della disponibilità e della circolazione di informazioni giudiziarie in materia ambientale ha trovato una sua sede legislativa nella previsione di informazione a ministeri e regioni di cui al comma 4-ter dell'art. 129 disp. att. c.p.p., introdotto dal D.L. 10 dicembre 2013, n. 136 (cosiddetto “decreto terra dei fuochi”, convertito in legge L. 6 febbraio 2014, n. 6).

Più in generale il decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 195 (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale) reca previsioni orientate a beneficio della disponibilità per i cittadini della “informazione ambientale in possesso di una autorità pubblica” [art. 2, comma 1, lettera b); la lettera a) definisce l'informazione ambientale²].

Riferimenti normativi più recenti e di ampia portata, sui quali ritorneremo, sono contenuti nella legge 28 giugno 2016, n. 132, istitutiva del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente.

Per altro verso si può ritenere che la legge 22 maggio 2015, n. 68, per il percorso parlamentare che ha portato alla sua approvazione, per le attese suscitate e, ora, per l'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale che ne accompagna la vigenza, rappresenti un investimento per il

¹https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page
[facetNode_1=0_15_15&contentId=SPS336284&previousPage=mg_1_12#](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page)

² “Qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente: 1) lo stato degli elementi dell'ambiente, quali l'aria, l'atmosfera, l'acqua, il suolo, il territorio, i siti naturali, compresi gli igrotopi, le zone costiere e marine, la diversità biologica ed i suoi elementi costitutivi, compresi gli organismi geneticamente modificati, e, inoltre, le interazioni tra questi elementi; 2) fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, individuati al numero 1); 3) le misure, anche amministrative, quali le politiche, le disposizioni legislative, i piani, i programmi, gli accordi ambientali e ogni altro atto, anche di natura amministrativa, nonché le attività che incidono o possono incidere sugli elementi e sui fattori dell'ambiente di cui ai numeri 1) e 2), e le misure o le attività finalizzate a proteggere i suddetti elementi; 4) le relazioni sull'attuazione della legislazione ambientale; 5) le analisi costi-benefici ed altre analisi ed ipotesi economiche, usate nell'ambito delle misure e delle attività di cui al numero 3); 6) lo stato della salute e della sicurezza umana, compresa la contaminazione della catena alimentare, le condizioni della vita umana, il paesaggio, i siti e gli edifici d'interesse culturale, per quanto influenzabili dallo stato degli elementi dell'ambiente di cui al punto 1) o, attraverso tali elementi, da qualsiasi fattore di cui ai punti 2) e 3)”



futuro che necessita di un monitoraggio e di una valutazione costanti e attendibili degli esiti della sua applicazione.

Si tratta di una legge “a efficacia progressiva”, i cui esiti si pongono su più piani e con velocità diverse. A un livello di immediata effettività si colloca il sistema delle prescrizioni per l'estinzione delle contravvenzioni, avviato pur in presenza di alcune criticità applicative e vuoti normativi, al momento compensati da interpretazioni diffuse tendenti a favorire l'attivazione della modalità alternativa alla prosecuzione del procedimento penale.

Risulteranno invece più differiti nel tempo gli esiti processuali definitivi derivanti da complesse indagini su comportamenti strutturalmente illeciti (non a caso la giurisprudenza di legittimità in materia si è andata in primo luogo formando in materia cautelare).

Alla legge sui delitti ambientali va poi attribuita una significativa funzione di prevenzione generale dei reati, destinata a operare sulle scelte dei soggetti produttori di impatto antropico significativo, secondo la logica della *sopravvenuta non convenienza* della commissione di illeciti.

Gli effetti attesi di prevenzione generale che l'introduzione delle nuove fattispecie incriminatrici ha prodotto o è in grado di produrre, rinviano anch'essi all'esigenza di dati: è la conoscenza degli effetti reali delle condotte illecite che ne determina la *calcolabilità negativa*.

Apprezzabile è dunque la rendicontazione del Ministero della Giustizia, che, come meglio si dirà in seguito, può rappresentare il possibile volano di una visione più ampia e coordinata.

Una compiuta analisi dei dati necessiterebbe di una conoscenza specifica delle notizie di reato e delle imputazioni, oltre che degli esiti processuali, poiché, per norme incriminatrici di introduzione recente, è lo sviluppo giurisprudenziale, di merito e di legittimità, che può dare una misura della loro efficace applicazione; tuttavia anche da una lettura sintetica dei dati quantitativi è possibile ricavare alcune significative suggestioni.

E' intanto da notare che il campione è di dimensioni più che valide, essendo stati elaborati dati pervenuti da 145 procure della Repubblica su 165 e da 217 uffici giudicanti su 301.

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

Il primo effetto non si può attribuire all'emergenza epidemiologica, in quanto le attività di controllo e di polizia giudiziaria sono proseguite con un adeguato livello di risposta anche durante



quel periodo³: sembra trattarsi piuttosto della derivata dell'effetto di traino sul numero di notizie di reato che l'entrata in vigore di una legge accompagnata da particolare interesse pubblico produce sull'attività delle polizie giudiziarie, che non desiderano *rimanere indietro* rispetto a quel diffuso interesse.

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

Nella serie storica 2018-2020 il rapporto quantitativo delle attività giurisdizionali tra le fattispecie di cui agli artt. 452-*bis* c.pen. e 452-*quater* c.pen. corrisponde a una complessiva razionalità.

Si tratta, tra quelle previste dalla legge n. 68 del 2015, delle fattispecie di più *naturale applicazione* a condotte lesive dell'integrità dell'ambiente: l'incidenza del disastro ambientale è di circa un decimo rispetto a quella dell'inquinamento ambientale.

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

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

Nel triennio di riferimento è poi di gran lunga prevalente la fattispecie di inquinamento doloso, con una media di 243 procedimenti iscritti contro noti per ogni anno. La media annua è molto più bassa (58) per la corrispondente ipotesi colposa. Inoltre, contrariamente a quanto accade per la generalità dei reati, il numero di iscrizioni a carico di ignoti non supera significativamente quello delle iscrizioni a carico di soggetti già individuati.

Si può ritenere che questi dati derivino da un'apprezzabile prudenza nella qualificazione giuridica del fatto, sicché l'attribuzione alla fattispecie di cui alla legge n. 68 del 2015 avvenga

³ Come si rileva, tra l'altro, dalla *Relazione su Emergenza epidemiologica COVID-19 e ciclo dei rifiuti*, approvata dalla Commissione bicamerale d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e illeciti ambientali ad esse correlati l'8 luglio 2020

<http://documenti.camera.it/dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/004/INTERO.pdf>



causa cognita e dunque ad esito di accertamenti e riscontri anche successivi alla ricezione della notizia di reato.

Una considerazione di ordine generale è quella su una sorta di doppia velocità delle fattispecie introdotte dalla legge n. 68 del 2015: mentre l'inquinamento e il disastro ambientale, sia pure con le significative e giustificate differenze di cui s'è detto, producono un numero significativo di procedimenti penali, le altre fattispecie rimangono residuali: parliamo di 13 procedimenti medi annui per il delitto di morte o lesioni come conseguenza di altro delitto (art. 452-*ter* c.p.); 62 per il delitto di omessa bonifica (art. 452-*terdecies* c.pen.); 33 per il delitto di impedimento del controllo (452-*septies* c.p.). Comprensibile, attesa la natura della condotta, il numero minimo di procedimenti per il delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività⁴.

Una spiegazione dei numeri limitati dell'impedimento del controllo potrebbe essere ricostruita solo a partire da una verifica degli approcci in concreto tenuti dalle polizie giudiziarie e dalle autorità di controllo; mentre la fattispecie di omessa bonifica dolosa, in un quadro nazionale di drammatico e spesso non incolpevole ritardo nella bonifica dei SIN⁵, dei SIR e di una miriade di siti contaminati, probabilmente non ha ancora espresso le sue potenzialità, forse in attesa di *leading cases* o pronunce di legittimità che orientino le polizie giudiziarie e le autorità inquirenti.

Una specificità del distretto di Napoli emerge altresì nei procedimenti penali per combustione illecita di rifiuti: all'esistenza di un fenomeno "storico" nell'area Napoli-Caserta si associa un'intensità del tutto particolare della risposta in termini di controllo e attività di polizia giudiziaria: cosicché le notizie di reato accertate, anche a carico di ignoti, sono in numero particolarmente elevato (406 tra noti e ignoti su 1399 a livello nazionale), pur a fronte di una tendenza alla riduzione degli eventi incendiari⁶. Una condizione che potrebbe indurre ulteriori riflessioni su postulati e senso della cifra oscura, in materia penale ambientale e non solo.

Un'altra considerazione si può sviluppare a partire dall'aggregazione dei dati di serie storiche forniti dai tribunali.

Nel biennio 2018-2019 - che si prende a riferimento per escludere la rilevanza negativa dell'emergenza epidemiologica sull'attività dei tribunali, in questo caso effettiva – la media annua

4 Due iscrizioni a carico di noti e sei a carico di ignoti nell'intero triennio.

5 Commissione bicamerale d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e illeciti ambientali ad esse correlati, *Relazione sulle bonifiche nei siti di interesse nazionale*, approvata il 28 febbraio 2018.

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

6 Sul punto, con dati e riferimenti normativi e organizzativi: *Relazione sull'evoluzione del fenomeno degli incendi negli impianti di gestione di rifiuti*, approvata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e illeciti ambientali ad esse correlati il 4 agosto 2021 (in particolare: pp. 102-115).



di sentenze per reati ambientali previsti dal decreto legislativo n. 152 del 2006 che dalla legge n. 68 del 2015 è stata di 511; la media annua di sentenze per imputazioni di inquinamento ambientale (art. 452-*bis* c.pen.) di 26; con il 48% di condanne.

Possono essere considerati numeri complessivamente bassi. Riportati a un dato nazionale che tenga conto della non totalità di risposte, indicano una media di 672 sentenze/anno per reati ambientali, sia quanto a fattispecie previgenti che a fattispecie introdotte dalla legge n. 68 del 2015.

Si tratta di una sentenza in materia di tutela penale dell'ambiente ogni 90.000 abitanti in un anno.

C'è da augurarsi – ed è un'ipotesi ragionevole - che le rilevazioni nelle singole sedi giudiziarie abbiano scontato i limiti di *information retrieval* che storicamente affliggono i sistemi informativi dell'amministrazione della giustizia⁷.

2. La rilevanza di un'informazione ambientale integrata

Una lettura di questi dati, non del tutto completi ma significativi, prima ancora che consentire una valutazione dello stato della tutela penale dell'ambiente in Italia, conferma l'idea che un'efficace attuazione della funzione generalpreventiva del diritto penale dell'ambiente richiede una conoscenza certa, validata e accessibile dell'*informazione ambientale integrata*, intesa come *l'insieme integrato e accessibile⁸ delle conoscenze sullo stato delle matrici ambientali, delle attività amministrative di governo del territorio, delle autorizzazioni di attività ad impatto antropico, del controllo sulle attività umane che producono pressione antropica, degli esiti dell'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria e dell'attività giurisdizionale in materia di tutela dell'ambiente.*

⁷ Una difficoltà che emerge anche nella Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e illeciti ambientali ad esse correlati sull'attuazione della legge n. 68 del 2015, approvata nella XVII Legislatura, il 23 febbraio 2017 (la Relazione si era basata su una copertura nazionale del 56,8 % degli uffici giudiziari; il dato riferito alle Procure della Repubblica era stato del 66,2%). La *Relazione sulla verifica dell'attuazione della legge 22 maggio 2015, n. 68, in materia di delitti contro l'ambiente* è il risultato del lavoro svolto dalla Commissione in collaborazione con il Servizio per il controllo parlamentare della Camera dei deputati; contiene un'iniziale valutazione dell'applicazione della legge, affronta il tema dell'efficacia delle norme in materia di tutela dell'ambiente e offre un'ipotesi di metodo per la successiva raccolta e analisi di elementi informativi in questo campo <https://www.camera.it/dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/026/INTERO.pdf>

⁸ L'articolo 3, comma 7 del decreto legislativo n. 195 del 2005 prevede, linearmente: "l'autorità pubblica mantiene l'informazione ambientale detenuta in forme o formati facilmente riproducibili e, per quanto possibile, consultabili tramite reti di telecomunicazione informatica o altri mezzi elettronici".



Si tratta della definizione di un oggetto ampio - che parte dai presupposti normativi (e mutua la terminologia) di cui al decreto legislativo 19 agosto 2005 n. 195 - la cui costruzione ha bisogno del concorso coordinato di più competenze e conoscenze pubbliche di settore, che al momento non esiste di fatto ma del quale sono rinvenibili i presupposti normativi.

E' l'ipotizzabile prodotto della convergenza di quelle conoscenze e competenze pubbliche e che a ciascuna - ma anche ai cittadini, agli operatori privati, ai soggetti del processo - potrebbe ritornare, con effetti positivi.

Il riferimento specifico in questa sede agli effetti utili nell'ambito della funzione generalpreventiva del diritto penale dell'ambiente può valere come approccio induttivo al tema più generale.

Le scelte incriminatrici compiute nella legge n. 68 del 2015 hanno colto la necessità di inserire le sanzioni penali in materia ambientale in un sistema complesso di regolazione e limitazione delle attività antropiche, controlli e sanzioni, posto in condizione di produrre una retroazione positiva; e tendenzialmente finalizzato a distinguere un impatto antropico lecito, rispetto al quale si pongono in primo luogo esigenze di regolazione e controllo, da un impatto antropico strutturalmente illecito rispetto al quale si pongono in primo luogo esigenze di contrasto alla criminalità ambientale.

Il conseguimento di questi scopi necessita però, così come la ricostruzione delle condotte eventualmente illecite sussumibili nelle fattispecie di inquinamento ambientale e disastro ambientale, di una ricostruzione certa delle condizioni di partenza delle matrici ambientali, dunque, ancora una volta di dati affidabili e validati in materia.

Emerge con evidenza, ora anche nello sviluppo giurisprudenziale, che l'insieme degli istituti sostanziali e processuali che caratterizzano la legge n. 68 del 2015 impone la proiezione del procedimento penale, sin dalla notizia di reato, verso una significativa complessità di accertamenti, di snodi procedimentali, di esiti.

La "misurabilità" dell'inquinamento, da intendersi come valutazione differenziale/comparativa delle condizioni di una o più matrici ambientali, dell'impatto antropico, della fruibilità di un sito per gli esseri viventi, è resa esplicita come elemento di fattispecie inserito nell'art. 452-*bis* c.p., ma costituisce un criterio valutativo per ogni fattispecie di reato ambientale.

La misurazione - vale a dire la traduzione in una descrizione comparativa, numerica o non - dell'inquinamento, è poi elemento fondamentale per poter valutare la natura e misura della



controazione restituiva che l'autore del fatto potrà o dovrà porre in essere, per fruire di istituti premiali (art. 452-*decies* c.p., ravvedimento operoso) ovvero per scontare sanzioni accessorie (art. 452-*duodecies* c.p., ripristino dello stato dei luoghi).

Dal punto di vista processuale il tema della misurazione, e dunque della conoscenza del dato ambientale, si ripropone in più momenti: nella fase delle indagini, in quella del processo, in quella dell'esecuzione penale, considerando che la fase successiva al passaggio in giudicato della sentenza potrebbe rivelarsi particolarmente delicata in presenza di problemi nell'applicazione del contenuto della sentenza, che potrà imporre al condannato comportamenti anche onerosi di ripristino.

Si può qui incidentalmente notare che se è vero che il recente diritto penale dell'ambiente prefigura e mette alla prova temi e questioni più generali del diritto penale e processuale penale, questo vale per l'ambito dell'esecuzione penale, che, se non negletta, non si può dire si trovi tuttavia al centro dell'attenzione dell'organizzazione giudiziaria e dell'approfondimento dottrinale.

Alcuni esempi della rilevanza della disponibilità di dati estesi e integrati in materia di ambiente, che coinvolgono l'attività giurisdizionale, sono forniti dall'attività della Commissione bicamerale d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e illeciti ambientali ad esse correlati (c.d. Commissione ecomafie).

È stata approvata nella XVII Legislatura la Relazione sullo stato di attuazione delle bonifiche nei SIN⁹, che costituisce la prima "fotografia" sulla situazione delle analisi delle matrici ambientali, dei procedimenti amministrativi in corso, e della restituzione ad usi legittimi delle aree contaminate. Prima di questo atto parlamentare, i dati erano detenuti da soggetti pubblici diversi, e tuttavia anche nella Relazione, che li ricompone, manca un'analisi compiuta, in carenza di informazioni complete, dello stato dei contenziosi giurisdizionali, rilevante per comprendere gli sviluppi delle attività.

L'estensione ipotizzabile dell'informazione ambientale integrata è attestata dalla prospettiva, valutata nella Legislatura in corso, di costruzione sul tema delle bonifiche di un tavolo di lavoro che comprenda ISPRA, l'Istituto superiore di sanità e il Consiglio nazionale delle ricerche.

Tra le attività ipotizzate sono significative, per quanto qui si afferma, "l'attività di ricerca dedicata all'identificazione e condivisione delle *best available technologies* nel campo del recupero e della bonifica delle matrici ambientali compromesse e alla loro applicabilità sito-specifica; la creazione di reti di osservazione epidemiologica basate sulla valutazione dell'esposizione delle

⁹ V. nota 6.



popolazioni a inquinanti ambientali finalizzate alla definizione di obiettivi di miglioramento della salute pubblica [...] lo sviluppo di un database geochimico nazionale (Dgn), alimentato dai dati originati dalle indagini pubbliche, per il monitoraggio nel tempo e nello spazio della qualità delle matrici ambientali e la condivisione in rete dei dati opportunamente organizzati”¹⁰.

Sempre nella Legislatura in corso, la Commissione bicamerale d'inchiesta ha approvato una Relazione che esamina il fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento dei rifiuti¹¹, le cui conclusioni – così com'era avvenuto per l'analogia Relazione della XVII Legislatura che aveva messo in evidenza il fenomeno – soffrono della disomogeneità dei dati sulla risposta, giudiziaria e di prevenzione, agli eventi incendiari. D'altro canto, nelle conclusioni della Relazione, si rileva esplicitamente:

“Una criticità emersa nel corso dell'inchiesta è quella relativa alla gestione dei dati: il fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento di rifiuti (o comunque riguardanti rifiuti) è computato da più soggetti pubblici con modalità diverse, produce basi di dati differenti e non omogenee, e dunque non è possibile la restituzione di un quadro affidabile [...] Nella presente inchiesta ciò è emerso se si considerano i principali attori della risposta al fenomeno, in termini preventivi, di risposta immediata e repressivi (Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente; Vigili del fuoco, polizie giudiziarie, procure della Repubblica). Senza che nulla sia direttamente addebitabile a ciascuno, siamo in presenza di incompletezza, mancato aggiornamento, difficoltà di uso ed estrazione dei dati, complessiva frammentazione di competenze. Di qui una prima indicazione nel senso di creare una base conoscitiva comune che possa essere di ausilio anche in relazione a una comune definizione degli obiettivi e delle criticità, che, quanto alla tipologia degli eventi e dei siti può essere declinata in: impianti di trattamento censiti e autorizzati; siti abusivi di stoccaggio o trattamento; depositi occasionali, cumuli non autorizzati, contenitori di rifiuti stradali; roghi di rifiuti abbandonati”.

Un'altra inchiesta è in corso di svolgimento sul tema delle garanzie finanziarie per le discariche. Da una prima Relazione approvata dalla Commissione d'inchiesta¹² in attesa di una seconda e più completa, che analizzerà i dati relativi a tutti gli impianti sul territorio nazionale, è risultata evidente la mancanza di dati omogenei e certi sulla prestazione ed escussione delle

¹⁰ A. BRATTI, *Più integrazione per il recupero dei siti inquinati*, *Ecoscienza*, n. 4/2021, p. 3.

¹¹ *Relazione sull'evoluzione del fenomeno degli incendi negli impianti di trattamento di rifiuti*, approvata il 4 agosto 2021.

¹² *Relazione sulle garanzie finanziarie nel settore delle discariche*, approvata il 14 gennaio 2021

http://documenti.camera.it/dati/leg18/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/007_RS/INTERO_COM.pdf



garanzie normativamente previste dal decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36. Circa i fenomeni illeciti nel settore, nelle conclusioni della Relazione si legge: “I fenomeni illeciti o elusivi necessitano di un contrasto basato innanzitutto sulla circolazione delle conoscenze a proposito dei soggetti che operano nel settore, mediante un coordinamento tra banche dati (a livello nazionale ovvero europeo), un monitoraggio da parte di enti esponenziali di categoria e istituzioni pubbliche, un superamento dei controlli meramente cartolari da parte delle pubbliche amministrazioni”.

3. Un modello a rete (a partire dalla legge n. 132 del 2016)

Un'informazione ambientale affidabile, accessibile, integrata si può costruire sulla base dei presupposti normativi esistenti e applicabili, di una individuazione di competenze con essi coerente, e di un riconoscimento del suo valore che induca ad agire in questa direzione; ovvero nel contesto di una modifica razionalizzatrice delle norme, che dell'esistente tenga conto.

La situazione attuale, sommariamente descritta, vede distribuite tra enti locali, agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, regioni, aziende sanitarie e organi amministrativi statali le conoscenze sullo stato delle matrici ambientali, delle attività amministrative di governo del territorio, delle autorizzazioni di attività ad impatto antropico, del controllo sulle attività umane che producono pressione antropica; l'esercizio di funzioni di polizia giudiziaria alimenta mediante le notizie di reato il circuito giudiziario ma anche le banche dati delle forze di polizia, mentre l'attività giurisdizionale produce dati e informazioni detenuti dagli uffici giudiziari o centralizzate mediante l'applicazione dell'art. 129, comma 4-ter, disp. att. c.p.p., o su iniziative quali quella del Ministero della Giustizia sopra esaminata, ovvero della Rete delle Procure generali nella materia ambientale della Procura generale presso la Corte di Cassazione.

Si è detto, in apertura, delle fonti normative che tendono a produrre un'integrazione parziale dei dati.

L'elaborazione di un modello a rete che consenta la concentrazione dei dati ai fini dell'omogeneità della raccolta ed elaborazione, della validazione tecnico-scientifica e della successiva distribuzione che si basi sul quadro normativo esistente, sia in vista di una sua attuazione proattiva, che di una modifica o integrazione di norme statali primarie e secondarie, deve



considerare come centrale la costruzione normativa del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente di cui alla legge 28 giugno 2016, n. 132.

Nella visione della legge il Sistema è destinato a divenire fonte di *conoscenza istituzionale, principale e garantita, delle informazioni in materia ambientale*, necessarie anche per le valutazioni in ambito giudiziario.

L'articolo 3, occupandosi delle funzioni del Sistema nazionale, le individua tra l'altro in

“a) monitoraggio dello stato dell'ambiente, del consumo di suolo, delle risorse ambientali e della loro evoluzione in termini quantitativi e qualitativi, eseguito avvalendosi di reti di osservazione e strumenti modellistici;

b) controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento delle matrici ambientali e delle pressioni sull'ambiente derivanti da processi territoriali e da fenomeni di origine antropica o naturale, anche di carattere emergenziale, e dei relativi impatti, mediante attività di campionamento, analisi e misura, sopralluogo e ispezione, ivi inclusa la verifica delle forme di autocontrollo previste dalla normativa vigente;

c) attività di ricerca finalizzata all'espletamento dei compiti e delle funzioni di cui al presente articolo, sviluppo delle conoscenze e produzione, promozione e pubblica diffusione dei dati tecnico-scientifici e delle conoscenze ufficiali sullo stato dell'ambiente e sulla sua evoluzione, sulle fonti e sui fattori di inquinamento, sulle pressioni ambientali, sui relativi impatti e sui rischi naturali e ambientali, nonché trasmissione sistematica degli stessi ai diversi livelli istituzionali preposti al governo delle materie ambientali e diffusione al pubblico dell'informazione ambientale ai sensi del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195. Gli elementi conoscitivi di cui alla presente lettera costituiscono riferimento ufficiale e vincolante per le attività di competenza delle pubbliche amministrazioni”.

Quest'ultima affermazione risulta di particolare rilievo perché determina uno *standard conoscitivo garantito*, e precede un riferimento specifico all'attività giurisdizionale, contenuto nella lettera d) del medesimo articolo, che attribuisce al Sistema l'“attività di supporto alle attività statali e regionali nei procedimenti e nei giudizi civili, penali e amministrativi ove siano necessarie l'individuazione, la descrizione e la quantificazione del danno ambientale mediante la redazione di consulenze tecniche di parte di supporto alla difesa degli interessi pubblici”.

La formulazione di quest'ultima norma incrocia solo uno dei possibili aspetti di relazione istituzionale – ma anche processuale - tra Sistema e attività giurisdizionali; ma apre comunque la



possibilità di un'interpretazione tale da assegnare un rilevante ruolo al Sistema, in coerenza con la previsione della lettera c).

Per quanto riguarda l'informazione, la previsione di un *sistema informativo nazionale ambientale*, di cui si occupa l'articolo 11 della legge n. 132 del 2016, è il naturale complemento e supporto dei compiti istituzionali sopra richiamati.

Per esemplificare le potenzialità di una lettura immediata delle norme nel senso dell'integrazione, si può richiamare il terzo comma del citato articolo 11:

“È garantita, indipendentemente dalla sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante, la divulgazione libera e accessibile della rete SINANET a tutti gli enti della pubblica amministrazione, a tutti gli enti e laboratori di ricerca, a tutti i professionisti e in generale a tutti i cittadini”.

Dunque gli uffici giudiziari ma anche le parti del processo potranno richiedere i dati in materia ambientale; né sembra potersi negare natura documentale e utilizzabilità procedimentale, in sede penale e civile, agli esiti delle ricerche nel sistema informativo nazionale ambientale

A sua volta il quarto comma dell'articolo 11 prevede:

“Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, gli enti pubblici, le società per azioni operanti in regime di concessione e quelle che comunque raccolgono dati nella materia ambientale, trasmettono i dati in proprio possesso alla rete SINANET secondo le modalità di cui all'articolo 7, comma 5, del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 32, e all'articolo 23, comma 12-*quaterdecies*, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.”

Gli uffici giudiziari non rientrano testualmente nella previsione della norma, ma nulla vieta – al contrario, una logica di sistema a rete suggerisce – che, su base convenzionale, dati utili al sistema informativo nazionale ambientale provengano dagli uffici giudiziari, nell'ovvio rispetto del segreto e della riservatezza, e nei limiti strettamente necessari.

Del resto la previsione ampia di informazione a ministeri e regioni prevista dal già citato comma 4-*ter* dell'art. 129 disp. att. c.p.p., introdotto dal decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136 (convertito in legge 6 febbraio 2014, n. 6) suggerisce la centralità della circolazione di informazioni in materia giudiziaria ambientale.

Per altro verso si tratta di superare, ovvero di interpretare in senso restrittivo e rispettoso delle esigenze di indagine e di tutela della riservatezza, il disposto dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 195 del 2005, in forza del quale il diritto di accesso all'informazione



ambientale è escluso quando rechi pregiudizio “allo svolgimento di procedimenti giudiziari o alla possibilità per l'autorità pubblica di svolgere indagini per l'accertamento di illeciti”.

A fronte della pluralità degli attori dell'informazione ambientale, la lettera e lo spirito della legge n. 132 del 2016 suggeriscono l'assunzione di un ruolo centrale per il complesso organizzativo ISPRA – Agenzie, che costituisce il SNPA.

L'effettività della nuova organizzazione della protezione dell'ambiente delineata con l'entrata in vigore della legge 28 giugno 2016, n. 132 risulta in parte subordinata all'emanazione di decreti attuativi, che, come in altre occasioni è accaduto, tardano a essere prodotti dal governo.

Il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente potrebbe tuttavia dotarsi di un'organizzazione adeguata ai suoi rilevanti e innovativi compiti anche esercitando l'autonomia organizzativa che la legge gli riconosce.

Pensare che per un sito o un ecosistema siano disponibili tutti i dati ambientali ma anche quelli, incrociabili con dati sui soggetti, relativi ad attività amministrative, di controllo, di polizia giudiziaria e giurisdizionali – sia pure con diversi livelli di ostensibilità - fa immaginare la possibilità di un'analisi non parcellizzata, che consente una più efficace amministrazione attiva e ottimizzazione di risorse, ad esempio evitando l'effetto sui privati di “controlli su controlli” di varie autorità pubbliche; o la possibilità di un compendio probatorio di base sullo stato dei luoghi e delle attività antropiche che renda meno aleatoria l'indagine sull'esistenza di un reato ambientale. Ma anche la possibilità di valutare l'evoluzione delle attività antropiche per rendere in qualche modo misurabile l'effetto di prevenzione generale dei reati che costituisce uno degli scopi più elevati del diritto penale dell'ambiente.

Certo, di quell'effetto si possono ora trovare indizi nel comportamento delle aziende e dei cittadini, ma la valutazione di serie evolutive di dati integrati aumenterebbe la scientificità dell'esame di questa funzione del diritto penale e, in definitiva, dell'efficacia delle norme incriminatrici.