**La normativa ambientale italiana e le Ecomafie**

**(Dr.ssa Sara Ombra - Sostituto Procuratore della Repubblica - DDA di Milano)**

Prima di iniziare l’analisi della normativa sui reati ambientali, è opportuno precisare che il legislatore italiano, nei suoi interventi in questo campo, ha agito sotto lo stimolo della legislazione europea, che ha influenzato i contenuti di quella italiana.

L’impegno delle mafie in questo settore rientra nel loro interesse verso tutti i campi in cui si può guadagnare: fino a pochi anni fa, il settore dello smaltimento rappresentava una possibilità di guadagno “a basso prezzo”, in quanto c’erano grandi possibilità di guadagno e scarsi rischi, perché le pene erano molto relative; mentre ad esempio il traffico di stupefacenti prevede pene alte, qui si era puniti con multe. L’alto tecnicismo del settore, poi, permetteva di aggirare le norme senza grandi difficoltà.

**2006: Il Testo Unico Ambientale**

Il Testo Unico Ambientale del 2006 (d’ora in poi T.U.A.), ispirato da norme dell’UE, prevedeva contravvenzioni e pene lievi, queste ultime spesso sostituite da pene pecuniarie.

Il T.U.A. ha rappresentato un’opera di raggruppamento di tutte le norme riguardanti i reati sull’ambiente, che in precedenza erano sparpagliate.

Alla base del T.U.A. ci sono 3 principi[[1]](#footnote-1)

1. Principio dell’azione ambientale: in altre parole, come dice il testo della legge, “chi inquina paga”.

2. Principio della responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nel ciclo dei rifiuti, dalla produzione allo smaltimento. Chi produce il rifiuto deve preoccuparsi di gestirne lo smaltimento in maniera corretta fino alla sua destinazione finale. L’idea alla base è che i rifiuti devono essere recuperati: la discarica è una soluzione residuale. L’attività di recupero dei rifiuti è molto complessa, perché la legge prevede che da ogni tipo di rifiuti si recuperino determinati elementi attraverso altrettanto determinate operazioni; questo per garantire che le lavorazioni intermedie e i prodotti finali siano conformi alla tutela dell’ambiente. Ogni passaggio però ha ampi margini di liceità.

3. Principio di precauzione: prevede che nel caso di sospetti o di indizi che ci sia un pericolo per la pubblica incolumità o per la salute umana (anche in assenza di evidenze scientifiche), il soggetto che compie un’attività potenzialmente pericolosa, deve svolgerla con precauzioni maggiori[[2]](#footnote-2).

Prevedeva 4 norme:

1. Sugli scarichi industriali

Gli scarichi delle acque reflue industriali dovevano essere autorizzati (l’autorizzazione prevedeva accertamenti sui quali non stiamo ora ad approfondire). Le industrie dovevano avere depuratori e quindi lo scarico in appositi ricettori (fiumi, mari ecc.). Venivano puniti la mancanza di autorizzazione, l’autorizzazione scaduta o scarichi che, pur autorizzati non rispettavano i limiti posti dalla normativa. La pena era pecuniaria, ma la norma non faceva differenza tra piccole e ai grandi complessi industriali, inutile dire che questi ultimi potevano infischiarsene delle multe (nell’ordine di massimo 50.000 euro). Peraltro l’inquinamento poteva durare anni, con relativi danni molto maggiori, ma le pene non si inasprivano di conseguenza.

1. Sulla gestione non autorizzata dei rifiuti[[3]](#footnote-3)

Riguardo a questo punto, il corpo normativo era un po’ più completo, anche se, anche nel caso della gestione non autorizzata dei rifiuti, il T.U.A. prevede solamente contravvenzioni, così come con contravvenzioni è punita la realizzazione di una discarica abusiva. Nel T.U.A. sono previsti 2 reati riguardo alla discarica abusiva: la condotta del deposito incontrollato di rifiuti da parte di chi gestisce un’industria[[4]](#footnote-4). Al riguardo è forse utile distinguere tra la realizzazione di una discarica abusiva e il semplice abbandono dei rifiuti. Il primo caso prevede che siano poste in essere situazioni quali la recinzione del terreno, il suo spianamento; uno scavo per interrare i rifiuti; la presenza di indicazioni sul fatto che in quel luogo c’è una discarica (ad esempio, ci deve essere qualcuno che apre il cancello, ci devono essere luci accese di notte ecc.): questa condotta è punita.

1. Sul traffico illecito di rifiuti

L’unico reato punito (fino al 2015) era il “traffico illecito di rifiuti”, che prevedeva la punibilità di una condotta che consisteva in attività organizzate (allestimento mezzi ecc.) finalizzate a una gestione illecita di rifiuti che avesse come finalità il profitto. Proprio riflettendo su questo punto il legislatore ha deciso di spostare la competenza su questo reato alle DDA. Intorno ai rifiuti girano molti soldi: per smaltirne una tonnellata possono servire fino a 200 euro; considerato le tonnellate di rifiuti prodotti dalle aziende, si può immaginare il giro d’affari. Dal momento che la criminalità si insinua dove c’è margine di movimento (vale a dire dove la gente non fa il proprio dovere, dove c’è corruzione, ma anche solo mala gestione), il settore dei rifiuti era perfetto.

Qual è la quarta norma?

Anche questa tipologia di reato era insufficiente a coprire le conseguenze ambientali, spesso gravi, di condotte illecite. Anche in casi di inquinamento grave si tendeva a contestare il reato di “disastro innominato”, ma la contestazione era un po’ forzata, tanto che la Corte Costituzionale ha “ripreso” la magistratura. Vale la pena spendere qualche parola per chiarire questo concetto. Il reato di “disastro innominato” è previsto nell’art. 434 del Codice Penale, che punisce chi cagiona crolli, naufragi e altri disastri, senza specificare in cosa consistano questi ultimi[[5]](#footnote-5). La Corte Costituzionale ha fatto notare che “altri disastri” era definizione troppo vaga: il termine doveva essere riferito ad eventi che avessero assonanza con gli altri disastri previsti dall’articolo (naufragio, crollo). Il legislatore – anche per adeguarsi alla normativa europea – è quindi intervenuto nel 2015.

Anche con il “traffico illecito di rifiuti” era difficile perseguire la gestione criminale, ma era anche difficile punire le condotte che avevano conseguenze negative sull’ambiente.

Il traffico illecito di rifiuti è un “reato abituale”, cioè deve essere ripetuto nel tempo. Tempo fa si parlò sui mass media delle “navi dei veleni”: secondo alcune indagini alcune navi cariche di rifiuti venivano fatte affondare: in questo caso il reato non si poteva applicare, perché l’affondamento di una nave avviene una volta sola. Per perseguire il fatto si doveva perciò dimostrare che c’erano state attività preparatorie protratte nel tempo e delle quali l’affondamento costituiva solo l’atto finale.

Altra caratteristica è che “l’attività dev’essere caratterizzata dall’allestimento di mezzi e da un’attività organizzata”. Bisogna cioè dimostrare che c’è un’organizzazione (vale a dire più persone coinvolte e che mettono in atto una serie di attività) finalizzata alla gestione illecita dei rifiuti.

Un altro requisito previsto dalla norma è che “tutte le attività vengano condotte abusivamente”: sembra ovvio, ma non è proprio così, ma per capire cosa significa, bisogna partire dal significato della parola “abuso”. “Abuso” indica che un’attività viene sviata dalla sua funzione: se uso l’autorità di cui dispongo per fini diversi da quelli per cui mi sono concessi, questo è un abuso. Il termine “abusivo”, quindi, indica che anche un’attività formalmente lecita può essere abusiva. Un esempio chiarirà meglio il concetto: un’azienda della provincia di Reggio Calabria era una fornace e produceva mattoni. A fianco c’era una cava d’argilla. L’azienda comincia a ricevere da una ditta di Brindisi dei “fanghi”[[6]](#footnote-6). La legislazione dice che questi “fanghi” possono essere utilizzati per la produzione di mattoni, cosa che la fornace era autorizzata a fare. Il comportamento era però illecito, innanzitutto perché i fanghi devono essere mescolati con l’argilla per fare i mattoni, ma se avesse fatto così, si è calcolato che la produzione dell’azienda avrebbe coperto il fabbisogno di mattoni dell’intera Europa! In secondo luogo, i fanghi in alcuni casi possono contenere sostanze pericolose. Le analisi che li accompagnavano e da cui risultava che i fanghi non erano pericolosi, però, erano state fatte malissimo. In sintesi: formalmente l’azienda era a posto, ma la condotta era abusiva, perché le autorizzazioni erano usate in maniera non conforme alla finalità per cui erano state concesse. In questo caso la magistratura ha contestato il reato di “disastro innominato”, perché parte dei fanghi venivano interrati nella cava, nel cui sottosuolo c’erano falde acquifere. Nel processo furono imputati il proprietario della fornace e i vertici della centrale elettrica di Brindisi (che spediva i fanghi), perché i dirigenti avrebbero dovuto porsi il problema che la quantità enorme di fanghi non poteva essere smaltita da una piccola fornace con 4 dipendenti. Al termine del processo molti reati erano prescritti, ma il caso dimostra che la normativa era inadeguata. Oggi si sarebbe potuto utilizzare il reato di “inquinamento ambientale”, di cui si parlerà tra poco.

IN conclusione, da quanto detto finora emerge che questi reati non facevano paura a nessuno e che queste indagini (e i conseguenti processi) sono spesso molto difficili, perché tutto il settore è estremamente tecnico, quindi spesso si deve ricorrere a perizie, magari su aspetti che sono ancora oggetto di discussione in ambito scientifico.

Il “traffico illecito di rifiuti”, per essere reato, prevede che l’attività si riferisca a un’ingente quantità di rifiuti. Cosa significa “ingente quantità”? Il legislatore è vago, ma questo non è un grande problema, perché se il reato è abituale e deve comportare un’attività organizzata, le quantità saranno comunque ingenti (non una sola tonnellata).

Il traffico illecito di rifiuti è svolto da moltissime aziende, che magari smaltiscono sia lecitamente sia illecitamente, come avviene per il nero: di solito non copre tutto, ma spesso si fa.

Nel traffico di rifiuti gli esponenti della criminalità organizzata di stampo mafioso si pongono come intermediari tra chi produce i rifiuti e chi li smaltisce, ad esempio creando posti dove nascondere i rifiuti. Ad esempio prendono un capannone, lo intestano a un prestanome (di solito un soggetto che “non ha nulla da perdere”), lo riempiono di rifiuti e quando è pieno lo bruciano. L’intestatario del capannone riceve qualche soldo e loro si fanno un sacco di soldi. Poi è difficile ricostruire che rifiuti erano, da dove venivano ecc. perché, una volta bruciati…

Torniamo al fatto che il traffico deve essere finalizzato al profitto patrimoniale, che può consistere sia in un guadagno sia anche solo in un risparmio per le aziende, che non spendono in smaltimento. Spesso il reato è commesso da dipendenti dell’azienda, che non ci guadagnano direttamente, ma siccome il risparmio è alla base di premi di produzione dati poi ai dirigenti (anche nell’ordine delle decine di migliaia di euro), i dirigenti sanno che se fanno risparmiare l’azienda ci guadagnano.

Il massimo della pena per il traffico di rifiuti era 6 anni. (nel Testo Unico?)

**2010: il nuovo ruolo delle DDA**

Dal 2010 il traffico illegale di rifiuti rientra nelle competenze delle DDA, perché si era notato un enorme interesse delle mafie verso il settore dei rifiuti, in particolare verso il loro smaltimento illecito. Le competenze delle DDA infatti è un po’ più ampia (rispetto a cosa?) e risponde alle esigenze di un maggiore coordinamento per far fronte all’articolata attività mafiosa.

**2015: nuove norme sull’ambiente**

Il legislatore italiano, “spinto” dalle norme UE e dalla Corte Costituzionale (e forse per una sensibilità maggiore nei confronti dell’ambiente) nel 2015 ha emanato una serie di reati un po’ più seri sulla tutela dell’ambiente. La nuova mentalità si vede già dal fatto che i nuovi reati (ma anche il traffico illecito di rifiuti) sono introdotti nel Codice Penale e non in quella che si chiama “Legislazione speciale” (cosa si intende con Legislazione speciale?), il che li fa percepire dalla popolazione come reati importanti.

Ora la risposta sanzionatoria è più forte: sono previsti 2 reati come *inquinamento ambientale* e *disastro ambientale*.

Sono previste anche 2 aggravanti: una generale che si applica a tutti i reati che hanno la finalità di commettere reati ambientali. La seconda aggravante è riferita alle cosiddette Ecomafie e si applica quando il reato di associazione di stampo mafioso prevede tra le sue finalità i reati ambientali.

Cominciamo col dire che questi reati sono stati introdotti di recente, quindi per ora non abbiamo avuto condanne.

**Inquinamento ambientale**

L’ art. 452-bis recita:

*È punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da euro 10.000 a euro 100.000 chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili:*

*1) delle acque o dell'aria, o di porzioni estese o significative del suolo o del sottosuolo;*

*2) di un ecosistema, della biodiversità, anche agraria, della flora o della fauna.*

La Corte di Cassazione (nel 2016) ha chiarito che “compromissione[[7]](#footnote-7)” e “deterioramento” rientrano nella categoria del “danneggiamento”, vale a dire che non è necessario che ci sia una compromissione definitiva e/o irreparabile. Si ha questa fattispecie per esempio con lo sversamento di reflui industriali in un corso d’acqua, anche solo per un periodo[[8]](#footnote-8). Il reato di inquinamento ambientale riguarda tutte le modifiche di un ecosistema, anche l’eccessivo prelievo di acqua che faccia calare il livello di un lago.

La norma specifica infine che compromissione e deterioramento devono essere “significativi e misurabili”: anche in questo caso non sono dati dei parametri precisi, ma è evidente che la norma si riferisce alle condotte maggiormente aggressive nei confronti dell’ambiente, pur senza dover immaginare eventi catastrofici, che sono contemplati nella norma successiva.

**Disastro ambientale**

L’art. 452-quater recita:

*Fuori dai casi previsti dall'articolo 434, chiunque abusivamente cagiona un disastro ambientale è punito con la reclusione da cinque a quindici anni.*

*Costituiscono disastro ambientale alternativamente:*

*1) l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema;*

*2) l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali;*

*3) l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo.*

Il “disastro ambientale” consiste quindi in un inquinamento di enormi proporzioni, anche se non necessariamente irrimediabile.

**Interventi**

Viene chiesto alla relatrice un parere sull’efficacia dei “modelli di gestione” [cosa sono?]. La dr.ssa Ombra risponde che, se da una parte è vero che ormai la legislazione ritenga responsabili di alcuni delitti ambientali anche gli Enti, il problema è che i modelli di gestione, elaborati a partire da cliché da aziende esterne, dovrebbero essere adottati nella sostanza, mentre spesso non vengono interiorizzati dalle imprese e la loro applicazione rimane formale.

**Conclusioni**

I reati ambientali riguardano da vicino ciascuno di noi, perché tutti viviamo nell’ambiente.

Ora la risposta sanzionatoria è più soddisfacente inoltre, siccome questi sono tutti reati che si compiono per finalità di profitto, il legislatore ha introdotto la “confisca equivalente”: si confisca il profitto o beni di valore equivalente. Questo è molto efficace, anche perché spesso seguire il flusso di denaro, magari portato all’estero, è difficile, quando non impossibile.

Nella stragrande maggioranza dei casi, le indagini sui reati ambientali partono da denunce dei cittadini: è importante essere attenti a ciò che succede intorno a noi e segnalare quanto sembra strano.

1. Art. 3 [↑](#footnote-ref-1)
2. Si può fare l’esempio dell’amianto, di cui si sospettava la pericolosità, già negli anni ’50, anche se mancavano evidenze scientifiche. In questo caso si sarebbe potuto applicare il principio di precauzione. Questo principio, pur codificato anche nel Testo Unico Ambientale, ha trovato però scarsa applicazione. Ultimamente è stato richiamato nella sentenza relativa al terremoto dell’Aquila, in cui si rimproverava agli amministratori pubblici il fatto che, pur in presenza di situazioni che potevano richiamare il successivo avvenimento, cioè il terremoto, non fu diramato un allarme per mettere in sicurezza la popolazione (ad esempio allontanando gli abitanti dalle case). Si ritenne che non ci fossero evidenze scientifiche che collegassero le scosse preliminari al successivo terremoto e quindi non si è condannato nessuno. Questo dimostra che il principio, ancorché codificato, è di difficile applicazione. [↑](#footnote-ref-2)
3. Quando si parla di “gestione dei rifiuti”, si intende tutto il ciclo, vale a dire produzione – raccolta – trasporto – smaltimento – recupero dei rifiuti [↑](#footnote-ref-3)
4. In altre parole, se un privato cittadino lascia una lavatrice per strada, questo non è reato, ma se il titolare di un’industria abbandona rifiuti, il fatto costituisce reato. Quando ci fu l’emergenza rifiuti al Sud fu varata una legislazione apposita, che prevedeva pene molto alte anche per i privati che abbandonavano rifiuti per strada. [↑](#footnote-ref-4)
5. “Chiunque, fuori dei casi preveduti dagli articoli precedenti, commette un fatto diretto a cagionare il crollo di una [costruzione](https://www.brocardi.it/dizionario/1205.html) o di una parte di essa ovvero un **altro**[**disastro**](https://www.brocardi.it/dizionario/5034.html) è punito, se dal fatto deriva pericolo per la [pubblica incolumità](https://www.brocardi.it/dizionario/5002.html), con la [reclusione](https://www.brocardi.it/dizionario/4311.html) da uno a cinque anni.” [↑](#footnote-ref-5)
6. Con “fanghi” si intendono pietre porose che hanno il potere di assorbire le sostanze nocive. Sono utilizzate nei cicli di depurazione, ma avendo assorbito le sostanze nocive devono essere smaltiti con particolari precauzioni. [↑](#footnote-ref-6)
7. La Corte di Cassazione ha definito la compromissione come “squilibrio funzionale”, vale a dire che viene compromessa la funzione. [↑](#footnote-ref-7)
8. In precedenza questa condotta sarebbe stata perseguita utilizzando l’art. 137 (del Codice Penale?) [↑](#footnote-ref-8)