

SANZIONI PIÙ SEVERE PER PREVENIRE L'INQUINAMENTO

UNA RIFORMA SULLA TUTELA PENALE DELL'AMBIENTE CHE NON INVESTA CONTESTUALMENTE I REATI IN MATERIA DI RIFIUTI PREVISTI DAL DLGS 152/2006 SAREBBE FORTEMENTE CARENTE. L'EFFETTO DI DETERRENZA DEVE ESSERE PERSEGUITO ATTRAVERSO UN MAGGIORE RIGORE SANZIONATORIO DELLE CONDOTTE PRODROMICHE AGLI EVENTI DI INQUINAMENTO.

Un esame limitato alle sole proposte legislative consistenti nell'introduzione nel codice penale di fattispecie di reato sanzionate del fenomeno *lato sensu* dell'inquinamento, alla luce della più globale e massiccia novellazione sul tema della tutela penale dell'ambiente in corso di discussione in Parlamento, sarebbe come, per così dire, "leggere un libro partendo dalla fine", senza quindi comprendere il perché di quella "conclusione" e la trama di cui quell'esito non può che essere l'inevitabile finale. In effetti la normativa che si sta approntando può intendersi come una vera e propria "trama" la quale, ripercorrendo in controluce tutte le possibili "trame" che si manifestano sul versante dell'illecito, le persegue passo dopo passo fino a farne svelare ogni intreccio, punendo a tutto campo le variegate condotte che in materia l'esperienza ha dato occasione di constatare.

Punire in primis le condotte che possono dare origine a fatti di inquinamento ambientale

Con la riforma della tutela penale dell'ambiente si finirà, in estrema sintesi, per punire i fatti di inquinamento ambientale. Ma l'inquinamento ambientale prima di essere un fatto da punire è, anzitutto, un evento da evitare. Cosa provoca l'inquinamento ambientale è presto detto. Prendiamo ad esame l'inquinamento ambientale prodotto dalla gestione *illecita dei rifiuti*. Se è vero che per punire l'inquinamento ambientale è necessario che questo si verifichi, è anche vero che per evitare che l'inquinamento si verifichi è necessario colpire, per così dire, condotte prodromiche, ossia quelle di gestione illecita dei rifiuti, allo stato disciplinate dal Dlgs 152/2006. Tale compito è stato uno di quelli oggetto dell'incarico assegnato alla Commissione istituita il 30 maggio 2014 presso la Presidenza del Consiglio dei ministri,

avente a oggetto l'elaborazione di riforme normative in tema di contrasto, anche patrimoniale, alla criminalità organizzata. La Commissione è stata presieduta da Nicola Gratteri, procuratore aggiunto presso il Tribunale di Reggio Calabria¹. La Commissione ha approvato un documento nel quale il ciclo dei rifiuti, nella sua dimensione illecita, è preso in esame sotto ogni possibile punto di vista, dalla caratura criminale degli autori, agli effetti sanzionatori che direttamente devono ricadere sui rei a seguito dalla violazione delle norme che regolano la gestione e il ciclo dei rifiuti. Al centro dell'attenzione, per ciò che concerne le soggettività criminali coinvolte nell'illecito, si è posto lo stringente e inequivoco rapporto tra le associazioni criminali, soprattutto quelle di stampo mafioso, e il territorio; si tratta di un rapporto di controllo che costituisce l'inevitabile terreno di coltura di tale tipo di illecito. Non vi è chi non veda, infatti, che l'illecito nel ciclo dei rifiuti integra, da un punto di vista fenomenico, comportamenti difficilmente occultabili o tacitabili, se non tramite l'avvalimento di condizioni di assoggettamento o di omertà, o di una potente e pervasiva capacità di corruzione, oppure ancora tramite l'alterazione del sistema democratico, a mezzo di elezione di soggetti politici collusi con la criminalità organizzata. In questo si ritiene necessario che l'iter legislativo diretto all'introduzione dei reati ambientali nel codice penale debba essere necessariamente integrato dalla discussione sulle proposte di riforma normativa elaborate dalla "Commissione Gratteri" con riferimento ai reati connessi alla gestione illecita dei rifiuti e alle infiltrazioni della criminalità organizzata. La necessità di affrontare questo tema in Commissione è nata dal fatto – ormai ampiamente dimostrato in sede giudiziaria – che i traffici illeciti di rifiuti hanno costituito sin dagli anni 80 uno dei principali affari della criminalità organizzata di stampo mafioso, che aveva ben compreso quali ingenti profitti si potessero ricavare da tali illecite attività.



È evidente che le organizzazioni criminali di stampo mafioso trovano una naturale capacità di manifestazione e di svolgimento del programma criminoso con riguardo al fenomeno ecologico latamente inteso.

A fronte delle dimensioni dei traffici la risposta repressiva è assolutamente insoddisfacente, e ciò anche a causa di una normativa penale del tutto inadeguata (per lo più ricompresa nel Testo unico ambientale, Dlgs 152/2006) nonostante alcuni recenti, ma parziali, interventi normativi – non ultimo il decreto legge 136/2013 convertito nella legge 6/2014 – con i quali si è cercato di tamponare emergenze contingenti, lasciando insolte le problematiche di fondo e rendendo disorganica la normativa.

Le indagini che la magistratura è chiamata a svolgere in questo settore sono particolarmente complesse. Il business dei rifiuti coinvolge inevitabilmente diverse figure: appartenenti alla pubblica amministrazione, imprenditori, soggetti deputati ad attività di controllo e di monitoraggio, tecnici di laboratorio, trasportatori, uomini d'affari. Si tratta di un settore in cui devono gravitare diversi personaggi, tutti complici o conniventi, affinché la filiera delle operazioni necessarie per l'illecito smaltimento dei rifiuti possa funzionare. Una delle maggiori difficoltà nelle indagini nasce proprio dal fatto che ai fini probatori, è necessario entrare in una zona

apparentemente nebulosa in cui affari, mala politica e criminalità si intrecciano fra di loro.

Occorre, in questo preciso momento storico, dunque, intervenire sulla normativa in tema di rifiuti introducendo le seguenti modifiche:

- trasformazione delle fattispecie contravvenzionali previste in tema di rifiuti dal Dlgs 152/2006 in fattispecie delittuose (con la previsione altresì delle correlative ipotesi colpose). A fronte del progressivo aggravarsi, negli ultimi decenni, dei fenomeni di smaltimento illecito di rifiuti, risulta del tutto riduttivo qualificare le violazioni previste dagli art. 256, 257, 258, 259 Dlgs 152/2006 come mere contravvenzioni. Le violazioni non sono, infatti, puramente formali e i reati vanno qualificati come di *pericolo presunto*. Le caratteristiche dei rifiuti, quali prodotti mutabili nel tempo, che determinano il rilascio di gas e componenti chimici, con progressivo interscambio fra prodotti depositati e ambiente circostante e con potenziale moltiplicazione dell'impatto ambientale e sanitario, li rendono elementi pericolosi in sé e per sé. Le condotte contemplate negli articoli summenzionati richiedono una risposta repressiva più efficace attraverso la loro qualificazione in termini di *delitti* (coerentemente con quanto indicato dalla direttiva 2008/99 del Parlamento europeo e del Consiglio). Va considerato, poi, che la trasformazione delle *ipotesi contravvenzionali* in altrettante *ipotesi delittuose* consente di applicare alle stesse la circostanza aggravante di cui all'art. 7 L. 203/91;
- riequilibrio del trattamento sanzionatorio tra fattispecie di reato contigue, sanzionando adeguatamente le condotte maggiormente offensive;
- modifica dei reati di *falso nei formulari di accompagnamento dei rifiuti* (art. 258 Dlgs 152/2006) e correlativa modifica dell'art. 260 bis (non ancora in vigore, non essendo divenuto operativo il Sistri, il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti);
- aggravamento del trattamento sanzionatorio con riferimento alla fattispecie di reato di *attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in particolare per ciò che concerne la previsione del minimo edittale (art. 260 Dlgs 152/2006);
- introduzione della *confisca per equivalente* con riferimento ai profitti illeciti conseguiti attraverso la consumazione del reato di *attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti* (art. 260 D. L.vo 152/2006);
- introduzione di una circostanza aggravante specifica per il reato di *associazione a delinquere*, finalizzata alla commissione di reati attinenti alla gestione illecita dei rifiuti (art. 416 c.p.), tenuto conto del fatto che anche associazioni criminali non di stampo mafioso hanno

sovente come programma criminoso la gestione e i traffici illeciti di rifiuti;

- introduzione di una circostanza aggravante per i reati previsti dal Dlgs 152/2006 in tema di rifiuti, se le condotte sono commesse da un soggetto appartenente all'associazione di cui all'art. 416 bis o se si è verificata una compromissione rilevante dell'equilibrio naturale del suolo, delle acque o dell'aria.

Le modifiche suindicate hanno effetti anche sotto il profilo delle indagini preliminari. Disposta la trasformazione delle fattispecie contravvenzionali in delittuose, risulta teoricamente possibile l'utilizzo delle *intercettazioni telefoniche e ambientali*, strumento di indagine molto utile in questa tipologia di reati, che prevedono necessariamente, in fatto, l'interlocazione di diversi soggetti (trasportatori, produttori di rifiuti, intermediari, gestori o proprietari del terreno, imprenditori, talvolta pubblici amministratori), talché lo strumento investigativo delle intercettazioni può rivelarsi indispensabile per l'acquisizione di elementi di prova. Spesso accade, infatti, che le informative di reato che pervengono in Procura, pur rappresentando fatti che potrebbero costituire un segmento di un traffico illecito, e dunque essere sintomatici di un reato grave e di competenza della Dda, tuttavia in una fase iniziale non consentono alcuna efficace attività investigativa in mancanza della possibilità di ricorrere alle intercettazioni.

Viceversa, già dalle prime battute deve essere consentita al Pubblico ministero la possibilità di valutare, caso per caso e in ragione degli elementi indiziari in atti, il ricorso alle intercettazioni telefoniche e/o ambientali. Il traffico di rifiuti può sfuggire nella sua dimensione complessiva, ma si manifesta per via sintomatica; dunque, l'approccio iniziale deve essere di particolare attenzione a tutti i *fenomeni sintomatici* dell'esistenza di più ampie strategie criminali, con un'azione di monitoraggio e di lettura contestualizzata di tutti quei fatti che potrebbero sembrare "microfatti" ma che, letti in un contesto unitario, possono condurre a un'attività investigativa molto più incisiva. Dal punto di vista processuale, occorre poi, anche per ragioni di coerenza del sistema, modificare l'art. 407 del codice di procedura penale, per introdurre un ulteriore comma che contempli esplicitamente il reato di cui all'art. 260 Dlgs 152/2006.

In conclusione, ciò che si vuole sottolineare è che sarebbe fortemente carente una riforma sulla tutela penale dell'ambiente che non investa contestualmente i reati in materia di rifiuti previsti dal Dlgs 152/2006 nei termini sopra indicati. L'effetto di deterrenza deve



essere perseguito attraverso un maggiore rigore sanzionatorio delle condotte prodromiche agli eventi di inquinamento. Sono evidenti le difficoltà probatorie, a livello investigativo, rispetto alle nuove fattispecie di reato in corso di discussione in Parlamento, atteso che, nella maggior parte dei casi, l'inquinamento ambientale è frutto di attività riconducibili a soggetti diversi, a condotte diverse e a epoche diverse.

Né appare coerente che vi sia un *gap* sanzionatorio così evidente tra le contravvenzioni in materia di rifiuti e le nuove fattispecie di reato introdotte. In sostanza, per riprendere la metafora iniziale, il libro va letto pagina dopo pagina, la trama va seguita nel suo dipanarsi, e solo così la conclusione potrà essere compresa a pieno nella sua consequenzialità rispetto alle premesse.

Luigia Spinelli¹, Irene De Chiaro²

1. Magistrato, consulente della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sugli illeciti ambientali a esse correlati, XVII Legislatura.

2. Avvocato, consulente della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e sugli illeciti ambientali a esse correlati, XVII Legislatura.

NOTE

1 Componenti della Commissione: Antonio Mazzone, avvocato penalista del foro di Locri; Angela Marcià, docente Università "Mediterranea" di Reggio Calabria; Pietro Gaeta, magistrato, sostituto procuratore generale della Cassazione; Sebastiano Ardita, magistrato, procuratore aggiunto Procura della Repubblica di Messina; Piercamillo Davigo, magistrato, consigliere della Corte di Cassazione; Ambra Giovene, avvocato penalista del Foro di Roma; Alberto Macchia, magistrato, consigliere della Corte di Cassazione; Maria Luisa Miranda, magistrato, giudice presso il Tribunale di Napoli; Luigia Spinelli, magistrato, sostituto della Procura della Repubblica di Latina; Francesco Viganò, professore ordinario di Diritto penale all'Università di Milano e Gianluca Varraso, docente dell'Università Cattolica di Milano. Segreteria tecnica: Roberta Aprati, ricercatore confermato di Diritto processuale penale, Università La Sapienza di Roma; Alfredo Viola, magistrato, sostituto procuratore generale della Corte di Cassazione