

Doc. XXIII

n. 11

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ
ILLECITE AD ESSO CONNESSE**

(istituita con legge 31 ottobre 2001, n. 399)

(composta dai deputati: Russo Paolo, Presidente; Vianello, Vicepresidente; Tucci, Segretario; Airaghi, Banti, Carboni, Coronella, De Luca, Grimaldi, Lezza, Lion, Messa, Mosella, Napoli Osvaldo, Parolo, Piglionica, Pinto, Russo Spina, Savo, Villari e dai senatori: Demasi, Vicepresidente; De Petris, Segretario; Agoni, Asciutti, Bergamo, Brutti Paolo, Filippelli, Giovanelli, Marano, Michelini, Morra, Nocco, Pascarella, Piccioni, Rotondo, Sodano, Specchia, Tunis, Vallone, Zappacosta)

**DOCUMENTO SULL'INTRODUZIONE NEL SISTEMA PENALE DEI DELITTI CONTRO
L'AMBIENTE E CONCERNENTI IL FENOMENO CRIMINALE DELL'«ECOMAFIA»**

(Relatore: Presidente Paolo Russo)

Approvato nella seduta del 21 luglio 2004

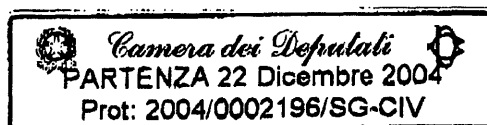
—————
*Trasmessa alle Presidenze delle Camere il 22 dicembre 2004
ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 ottobre 2001, n. 399*
—————



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ ILLECITE
AD ESSO CONNESSE


IL PRESIDENTE



Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 ottobre 2001, n. 399, il Documento sull'introduzione nel sistema penale dei delitti contro l'ambiente e concernenti il fenomeno criminale dell'"ecomafia", approvato nella seduta del 21 dicembre 2004.

Con i miei migliori saluti


(Paolo Russo)

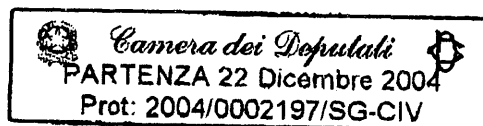
On. Pier Ferdinando CASINI
Presidente della
CAMERA DEI DEPUTATI



Camera dei Deputati - Senato della Repubblica

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SUL CICLO DEI RIFIUTI E SULLE ATTIVITÀ ILLECITE
AD ESSO CONNESSE

IL PRESIDENTE



Onorevole Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 ottobre 2001, n. 399, il Documento sull'introduzione nel sistema penale dei delitti contro l'ambiente e concernenti il fenomeno criminale dell'"ecomafia", approvato nella seduta del 21 dicembre 2004.

Con i miei migliori saluti

(Paolo Russo)

Sen. Marcello PERA
Presidente del
SENATO DELLA REPUBBLICA

INDICE

—

1. — L'istruttoria svolta dalla Commissione	<i>Pag.</i>	6
2. — Il quadro internazionale ed europeo	»	9
3. — Punti di criticità del sistema penale vigente in materia di ambiente	»	13
4. — Le linee guida dell'intervento riformatore	»	17

DOCUMENTO SULL'INTRODUZIONE NEL SISTEMA PENALE DEI DELITTI CONTRO L'AMBIENTE E CONCERNENTI IL FENOMENO CRIMINALE DELL'« ECOMAFIA »

1. L'istruttoria svolta dalla Commissione.

Fin dal momento del suo insediamento, la Commissione ha considerato con favore le ipotesi di una nuova disciplina penale ambientale, in particolare quella orientata all'introduzione della fattispecie del delitto ambientale. Una scelta che non solo garantirebbe una semplificazione nell'attuale disciplina penale ambientale, ma rafforzerebbe nella collettività la consapevolezza della gravità dell'offesa portata al bene ambiente.

In tale prospettiva, la Commissione ha proceduto all'audizione di personalità del mondo accademico, di magistrati, operatori di polizia giudiziaria, associazioni ambientaliste.

La Commissione ha sentito in audizione il presidente della Commissione ministeriale di riforma del codice penale, dottor Carlo Nordio, nonché il coordinatore della sottocommissione *ad hoc* costituita, professor Sergio Vinciguerra. Il Presidente Nordio ha illustrato le linee guida dell'intervento riformatore, di prossima approvazione, precisando che è intenzione della Commissione ministeriale abolire, in via generale, il reato contravvenzionale, con trasformazione in delitti di tutte quelle fattispecie ritenute munite di un effettivo disvalore per la collettività. I reati cosiddetti ambientali, ha osservato Nordio, saranno destinati ad assumere, nel nuovo assetto codicistico, una posizione privilegiata. Esiste, infatti, un interesse di rango costituzionale alla protezione dei beni *lato sensu* ambientali, che impone di dare una vera e propria impronta di serietà ai reati contro l'ambiente, il paesaggio e la salute.

Tali reati, secondo il presidente della Commissione di riforma ministeriale, devono essere inseriti nella parte speciale del codice penale e saranno distinti in reati contro il patrimonio ambientale, reati contro l'assetto del territorio e reati contro le risorse naturali e la salute pubblica.

Secondo il professor Vinciguerra, la gestione illecita dei rifiuti, nel testo di riforma, dovrà articolarsi in quattro ambiti specifici, la gestione dolosa, quella colposa, quella illecita mediante organizzazione e le falsità documentali; condotte, queste ultime, che molto spesso sono strumentali alla commissione di reati di gestione illecita dei rifiuti.

Nella medesima prospettiva si è mosso il Procuratore Nazionale Antimafia, dottor Piero Luigi Vigna, nel corso dell'audizione svoltasi

in Commissione; egli, infatti, ha espresso il convincimento che, sotto il profilo repressivo, la nostra legislazione non sia sufficientemente munita nella materia del traffico illecito dei rifiuti; affidare, infatti, la repressione penale unicamente a fattispecie di tipo contravvenzionale e, in gran misura, ad infrazioni amministrative, significa esporre il sistema, nel suo complesso, all'inefficacia. Molte le criticità poste in rilievo dal Procuratore Nazionale Antimafia, dagli altri magistrati, sia inquirenti che giudicanti, e dagli operatori delle forze dell'ordine auditi in Commissione: il reato contravvenzionale, oltre ad essere caratterizzato da termini prescrizionali brevissimi, non legittima il ricorso a particolari mezzi di ricerca delle prove, come le intercettazioni; non consente l'adozione di misure cautelari personali tanto interdittive quanto coercitive, neppure per chi sia colto in flagranza; non può, anche quando è commesso da una struttura associativa, dar luogo al delitto di associazione per delinquere semplice, perché l'articolo 416 del codice penale richiede che l'associazione sia finalizzata a commettere delitti e non contravvenzioni. Il reato contravvenzionale, inoltre, rende del tutto impossibile la cooperazione internazionale.

Apprezzamento è stato espresso da tutti per la scelta fatta dal legislatore con la legge n. 93 del 23 marzo 2001, la quale ha introdotto, nel decreto legislativo n. 22 del 1997, l'articolo 53 bis che punisce come delitto l'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, con pene aggravate se si tratta di particolari tipi di rifiuti pericolosi.

La Commissione ha ritenuto, inoltre, di prestare particolare attenzione anche al dibattito che si sta sviluppando in sede europea, a seguito dell'emanazione della menzionata decisione quadro dell'Unione Europea 2003/80/GAI, nonché per effetto della Convenzione firmata a Strasburgo il 4 novembre 1998.

Nel corso dell'*Environmental Crime Conference* tenutasi a Bruxelles il 27 e 28 novembre 2003, organizzata dalla Direzione Generale Ambiente della Commissione Europea, sono stati offerti numerosi contributi, provenienti dal mondo accademico, da quello giudiziario e dalle Istituzioni europee, che hanno fatto emergere alcuni interessanti profili. Il primo è rappresentato dall'erronea considerazione, da parte degli Stati, del crimine ambientale inteso come crimine « minore », ossia non grave.

La comunità scientifica è ormai concorde nel classificare il crimine ambientale tra i crimini economici, per lo scopo di profitto che ne caratterizza sia il movente che lo scopo. A seguito di un'analisi costi-benefici, il mercato illegale relativo all'ambiente risulta economicamente vantaggioso, ossia in grado di far conseguire alti profitti con bassi rischi di punizione per la difficoltà di raccogliere le prove della responsabilità degli autori dei crimini. Tale difficoltà è collegata ai mezzi investigativi utilizzabili, alla stretta accessorialità dell'*environmental criminal law*, rispetto all'*environmental law*, alla frammentarietà delle singole legislazioni nazionali ed alla scarsa effettività del sistema sanzionatorio.

Oggi il delitto ambientale è considerato come un vero e proprio « abuso dell'ambiente a fini di profitto » e l'*environmental organised*

crime» manifesta sempre una struttura aziendale. Appare utile segnalare al riguardo che Secondo il Prof. Albrecht del Max-Planck Institute, il crimine ambientale presenta caratteristiche di « *transaction crime* ». L'associazione criminale, che opera nel mercato del crimine ambientale, si caratterizza per la struttura di impresa che assume. Essa riveste un ruolo di legalità apparente all'interno del mercato, caratterizzandosi per una gestione manageriale della propria attività (mediante un attento esame del rapporto costo del crimine e benefici) oltre che per alcune specificità, costituite dalla necessità di sviluppare alte capacità di comunicazione all'interno del mercato stesso (soprattutto in relazione ai traffici transfrontalieri) e dalla alta concorrenza di altre organizzazioni imprenditoriali.

Le più gravi manifestazioni di crimine ambientale sono quelle relative al *cross-border crime*, ossia al movimento transfrontaliero illecito di rifiuti, al commercio di legnami di provenienza illegale e al traffico di specie protette di flora e fauna. Nel corso del convegno, studiosi di questi fenomeni hanno auspicato anche interventi diversi dalla sola repressione penale, in linea anche con i principi delle convenzioni internazionali ed hanno suggerito l'introduzione di una legislazione che imponga di verificare la legalità della merce all'importazione, in modo che gli Stati riconoscano reciprocamente come illegale qualunque merce che risulti illegalmente prodotta all'estero. Inoltre, appare necessario rafforzare il sistema di prevenzione contro il riciclaggio in modo da renderlo funzionale anche alla prevenzione del mercato criminale dell'ambiente, al quale, innegabilmente risultano collegate, di frequente, anche le ipotesi di corruzione o collusione dei pubblici ufficiali, incaricati della gestione o del controllo delle fasi procedurali relative alla disciplina amministrativa dell'ambiente.

La Commissione ha organizzato un convegno di studio sul tema «Crimine ambientale: le nuove prospettive nella lotta al traffico illecito di rifiuti in Europa ed in Italia», tenutosi a Roma il 16 novembre 2004; il convegno si è articolato in una sessione di approfondimento scientifico, che ha registrato la partecipazione di esperti anche stranieri, ed in un'altra dedicata invece alla riflessione sulle strategie operative. Il Convegno si è concluso con un dibattito politico ed istituzionale, nel corso del quale sono stati affrontati gli obiettivi fondamentali per un prossimo intervento legislativo sul tema, reso ormai indifferibile alla luce degli impegni internazionali ed europei.

Dallo sviluppo della discussione sono emerse le linee di questo intervento normativo, il quale appare non più differibile non solo, e non tanto, perché costituisce un obbligo di attuazione degli strumenti internazionali ed europei vincolanti per lo stato italiano, ma soprattutto a seguito dell'inadeguatezza dell'attuale normativa, caratterizzata, come si è già osservato, dalla prevalente natura contravvenzionale delle fattispecie e perciò dalla loro facile prescrivibilità, con conseguente scarsità di ogni effetto dissuasivo e quindi di prevenzione generale. È d'altra parte ormai emersa la consapevolezza della transnazionalità del fenomeno riconducibile al crimine ambientale e la necessità di predisporre strumenti di repressione calibrati non solo in relazione alla criminalità mafiosa, ma anche nei confronti della

cosiddetta « imprenditoria d'assalto » e senza scrupoli, anche attraverso un'azione specifica destinata alla responsabilità delle persone giuridiche. Ai fini di un'efficace predisposizione dell'apparato sanzionatorio, è evidente l'importanza di attribuire un ruolo di rilievo all'attività *post-delictum*, che si manifesti attraverso il ripristino, la bonifica, il risarcimento ed altre forme di allineamento agli standard di prevenzione e di sicurezza ambientale; ciò per rendere effettiva la punibilità dei crimini di tipo ambientale, nella consapevolezza che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non va intesa come limite dell'attività economica, ma ne rappresenta una possibilità di sviluppo. L'iniziativa normativa deve essere, quindi, necessariamente iniziativa « di sistema », che si estenda a tutte le più disparate forme di violazione del bene-ambiente, inteso nella sua accezione più ampia, con l'obiettivo di dare certezza all'applicazione della fattispecie penale rispetto alla disciplina amministrativa, purtroppo frammentaria e contraddittoria nella sua applicazione.

2. Il quadro internazionale ed europeo.

L'intera comunità internazionale ha rivolto, l'attenzione, attraverso le proprie istituzioni ed i propri organismi, all'individuazione di percorsi normativi capaci di favorire un'armonizzazione delle legislazioni nella protezione dell'ambiente.

Tappa fondamentale di questo processo, in ambito europeo, è rappresentata dalla Convenzione per la tutela dell'ambiente attraverso il diritto penale, adottata dal Consiglio d'Europa il 4 novembre 1998.

Si tratta del primo strumento internazionale che impone agli Stati di criminalizzare una serie di condotte produttive di danno o pericolo per l'ambiente.

Il contenuto specifico della Convenzione risulta particolarmente rilevante in quanto la stessa, come si dirà in seguito, è stata espressamente richiamata al punto 10 del preambolo della decisione quadro dell'Unione Europea 2003/80/GAI: esso, quindi, costituisce una chiave di lettura indispensabile per l'interpretazione dello strumento di Terzo Pilastro, al quale ogni Stato membro dell'Unione dovrà conformarsi entro il 27 gennaio 2005.

Nella Convenzione, infatti, vengono affrontati i problemi posti dall'armonizzazione delle fattispecie incriminatrici e della cooperazione tra giurisdizioni, l'aggiornamento del catalogo dei possibili soggetti attivi, lo schema di sanzioni ritenute efficaci nel dare una risposta, non soltanto repressiva, alla commissione di illeciti contro l'ambiente.

In particolare, lo strumento pattizio approvato dal Consiglio d'Europa impone l'obbligo di incriminare, come reati dolosi, le seguenti condotte di danno o di messa in pericolo dell'ecosistema: 1) lo scarico, l'emissione o l'introduzione nell'aria, nel suolo o nell'acqua di sostanze o radiazioni ionizzanti che abbiano causato la morte o lesioni gravi alla persona o abbiano creato il pericolo di tali eventi dannosi; 2) lo scarico, l'emissione e l'introduzione illegale (ossia in violazione di disposizioni amministrative volte alla tutela ambientale)

delle predette sostanze nell'aria, nell'acqua e nel suolo, quando provochino o possano provocare danni rilevanti all'uomo o il deterioramento durevole e sostanziale dei singoli beni riconducibili all'ecosistema; 3) la raccolta, il trattamento, lo stoccaggio, il trasporto, l'esportazione o l'importazione di rifiuti pericolosi svolti illegalmente, che causino o possano causare la morte o lesioni gravi all'uomo o danni sostanziali alla qualità dell'aria, del suolo, dell'acqua, degli animali o delle piante; 4) la realizzazione, il trattamento, lo stoccaggio, l'uso, il trasporto, l'esportazione o l'importazione di materiale radioattivo od altre sostanze radioattive pericolose che provochino o possano provocare gli effetti sull'uomo o sull'ecosistema sopraindicati. Lo scopo della Convenzione è, dunque, imporre agli Stati l'introduzione anche di fattispecie relative a reati di pericolo, anticipando così la soglia di tutela del bene, nonché la predisposizione di una responsabilità a titolo di colpa, quanto meno in riferimento ai casi di colpa grave (articolo 3).

La Convenzione richiama anche la necessità di introdurre sanzioni adeguate alla gravità dei crimini, attraverso la previsione di sanzioni di tipo detentivo e pecuniario; gli Stati sono invitati anche a considerare l'opportunità di stabilire l'obbligo di ripristinare, laddove possibile, le migliori condizioni ambientali.

Di grande rilievo anche la disposizione (articolo 7) che impone l'utilizzo della misura della confisca dei profitti ottenuti dai reati di tipo ambientale, ivi compresa la confisca «per equivalente» del profitto tratto dal singolo o dalla persona giuridica a seguito della commissione di fatti offensivi per l'ambiente (ossia la confisca del valore corrispondente ai profitti o ai beni ottenuti illecitamente).

Di pari rilievo è la disposizione (articolo 9) che stabilisce la necessità di prevedere una responsabilità, sia essa penale o di tipo amministrativo, conseguente al crimine ambientale quando emerga il coinvolgimento diretto della persona giuridica. Queste due previsioni rappresentano una chiara presa di posizione circa l'appartenenza del reato ambientale alla criminalità di tipo economico, caratterizzata dal fine di profitto, e prevalentemente riconducibile a strutture di impresa. Purtroppo la Convenzione di Strasburgo, benché già sottoscritta da dodici Paesi, non ha raggiunto il numero minimo di ratifiche necessarie alla sua entrata in vigore.

Come già detto, la decisione quadro 2003/80/GAI in materia di tutela penale dell'ambiente, approvata dal Consiglio dei Ministri dell'Unione europea il 27 gennaio 2003, si inserisce all'interno di un contesto complessivo di strumenti internazionali: la già citata Convenzione del Consiglio d'Europa, la decisione che istituisce il mandato di arresto europeo, la decisione quadro relativa al blocco dei beni, la Convenzione di Basilea sul movimento transfrontaliero di rifiuti, adottata a Basilea il 22 marzo 1989, in cui gli Stati sono espressamente invitati ad introdurre una norma penale che punisca il traffico illecito dei rifiuti.

Peraltro, nell'ambito dell'Unione Europea, da tempo erano iniziati i lavori per la redazione di uno strumento giuridico che imponesse un'armonizzazione normativa tra gli Stati membri nella protezione dell'ambiente tramite il diritto penale, sia in considerazione della

potenzialità lesiva ultranazionale che contraddistingue le condotte di offesa all'ambiente, sia per la necessità di perseguire l'obiettivo dell'effettività di un sistema di protezione attraverso una cooperazione efficace tra le giurisdizioni. Il crimine ambientale, anzi, è stato oggetto di diretta attenzione da parte della Commissione europea che, per prima, aveva intrapreso l'iniziativa per l'adozione di una direttiva, rivendicando l'utilizzo dello strumento giuridico del Primo Pilastro, in relazione al carattere comunitario della materia ambientale. Come noto, ne è nato un conflitto interistituzionale, sfociato nel ricorso presentato dalla Commissione Europea alla Corte di Giustizia dopo l'approvazione della decisione quadro. Al di là del problema squisitamente afferente alla ripartizione di competenze tra primo e terzo Pilastro (di indubbio rilievo giuridico), preme segnalare il fatto che il Preambolo della decisione quadro dà atto del recepimento dei contenuti base della proposta di direttiva, oltre che richiamare, come già detto, la Convenzione di Strasburgo.

La disposizione di cui all'articolo 2 della decisione quadro 2003/80 impone agli Stati membri di adottare provvedimenti necessari per rendere perseguibili penalmente, in virtù del proprio diritto interno, i reati intenzionali, ossia dolosi, cioè le condotte che possono risultare, con coscienza e volontà, lesive dell'ambiente e della salute umana.

Di immediata evidenza è lo stretto collegamento, indicato nella lettera *a)* del citato articolo 2, tra il bene ambiente ed il bene della incolumità individuale. Il reato voluto e da normativizzare, a livello di legislazione nazionale, è certamente di danno alle persone, ma reca la peculiarità di avere quale presupposto fattuale, e anche giuridico, la lesione o messa in pericolo del bene ambiente (attraverso l'emissione o l'immissione nell'aria, nel suolo, nelle acque di sostanze o radiazioni ionizzanti, tali da provocare la morte o gravi lesioni a persone).

Alla lettera *b)* dal citato articolo 2, sono previste condotte non solo di danno, ma anche di messa in pericolo di determinati aspetti del bene ambiente, derivante dalla violazione di prescrizioni legislative, soprattutto se attuative di disposizioni del diritto comunitario: qui il bene primario da salvaguardare non è tanto la persona umana nella sua integrità biologica, quanto piuttosto il bene ambientale propriamente inteso.

Mentre nell'ipotesi prevista alla lettera *a)* del citato articolo 2 ciò che rileva è la contaminazione dolosa dell'ambiente idonea di per sé a provocare danni direttamente alle persone, nell'ipotesi prevista alla lettera *b)* è criminalizzata la contaminazione ambientale non autorizzata e cioè quella che supera una normale soglia di tollerabilità.

La lettera *c)* è quella dedicata al problema dei rifiuti; viene imposta la criminalizzazione dell'eliminazione, del trattamento, del deposito, del trasporto, dell'esportazione o dell'importazione illecita di rifiuti, compresi i rifiuti pericolosi, che provochino o possano provocare la morte o gravi lesioni alle persone ovvero danni rilevanti alla qualità dell'aria, del suolo o delle acque, o alla fauna o flora.

Oggetto di attenzione della decisione-quadro, sempre sotto il duplice profilo delle condotte aggressive di danno o di pericolo, sono pure le condotte di funzionamento illecito di impianti in cui sono

svolte attività pericolose e la gestione illecita di materiali nucleari o altre sostanze radioattive pericolose (lettere *d*) ed *e*) dell'articolo 2).

Le lettere *f*) e *g*) riguardano, invece, problematiche connesse al commercio illecito di specie di animali o vegetali protette e di commercio illecito di sostanze idonee a ridurre lo strato di ozono.

Il quadro degli obblighi di incriminazione è completato dalla disposizione di cui all'articolo 3 della decisione che obbliga alla predisposizione di fattispecie penali anche per le condotte di negligenza, quanto meno per i casi di negligenza grave.

Sul versante sanzionatorio, oltre a raccomandare il ricorso a sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive, comprendenti, per lo meno nei casi più gravi, pene privative della libertà, la decisione quadro impone agli Stati membri di adottare i provvedimenti necessari affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei fatti di criminalità ambientale commessi, in loro vantaggio, da coloro che sono muniti di un reale potere gestionale e di controllo, prevedendo idonee sanzioni che vengono dettagliatamente indicate all'articolo 7 (esclusione da un godimento di un vantaggio o aiuto pubblico, divieto temporaneo o permanente di esercitare un'attività industriale o commerciale, assoggettamento a sorveglianza giudiziaria, provvedimento giudiziario di scioglimento, obbligo di adottare misure specifiche al fine di evitare ulteriori conseguenze lesive).

La tutela dell'ambiente nell'Unione allargata trova ora una nuova cornice nel trattato costituzionale europeo, firmato a Roma il 29 ottobre 2004, che agli articoli 1-2 afferma: «*l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata (...) su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente*». Nello stesso Trattato Costituzionale viene auspicata l'introduzione negli Stati membri di sanzioni adeguate per i comportamenti suscettibili di porre in pericolo siffatto bene primario.

Questo enunciato, per la fonte da cui è posto, assume un rilievo fondante, superiore ad ogni altro livello normativo, comunitario ed interno. Diventa, pertanto, la linea guida per eccellenza d'ogni intervento riformatore in materia ambientale, sia del legislatore europeo sia di quello nazionale.

Non solo.

All'articolo III-193, è scritto che «*l'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine (tra l'altro): (...) di contribuire alla messa a punto di misure internazionali volte a preservare e a migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile*». Si tratta di un principio, di una direttrice di azione, che assume particolare importanza nei rapporti fra l'Unione, gli stati che la compongono, ed i paesi extra U.E., poiché significa porre a carico dei paesi dell'Unione non solo un ruolo di promozione della sensibilità ambientale in ambito internazionale, ma anche il compito di dare impulso decisivo a tutti quegli strumenti pattizi ed a quegli organismi, soprattutto in ambito O.N.U., che mirano alla

realizzazione di un'armonizzazione delle legislazioni con riferimenti ai crimini più gravi. In tale ambito si segnala l'UNEP (United Nations Environment Program), con le numerose iniziative a livello mondiale all'insegna dell'obiettivo: « *Environment for development* ».

Una disciplina unitaria, che accomuni tutti gli Stati, è di grande utilità, sia per garantire omogeneità nella tutela dell'ambiente, sia per evitare tentazioni di allocare attività pericolose per la salute dell'uomo in paesi caratterizzati da legislazioni più permissive.

In tale prospettiva, la Convenzione dell'O.N.U. sulla criminalità organizzata transnazionale del 2000, per la natura aperta del catalogo dei possibili reati scopo ivi contenuto, ben si presta ad offrire un efficace strumento di contrasto alla criminalità ambientale, posto che quest'ultima sempre più frequentemente assume i caratteri di crimine organizzato.

3. Punti di criticità del sistema penale vigente in materia di ambiente.

Molteplici sono i fattori che rendono, allo stato, di scarsa efficacia e di modesta dissuasività la protezione penale apprestata dal nostro sistema all'ambiente.

In primo luogo, l'assenza di un intervento-quadro, che disciplini armonicamente la materia; l'introduzione di sanzioni penali, infatti, è stata per lo più l'effetto di interventi occasionali.

Inoltre, la più gran parte delle sanzioni, come si è già detto in esordio, è di tipo contravvenzionale: il che significa termini di prescrizione brevi, cioè estinzione della pretesa punitiva in tempi modesti, impossibilità di fare ricorso a strumenti investigativi penetranti (dal codice processuale riservate unicamente ai delitti), ovvero di anticipare la tutela sanzionatoria con misure cautelari reali (incidenti sui mezzi produttivi del danno o sul patrimonio) o personali (restrittivi, cioè, della libertà personale), anche di tipo interdittivo.

Significativa è l'inversione di tendenza registratasi con l'introduzione dell'articolo 53-*bis* nel decreto Ronchi.

Tale ultima disposizione, tuttavia, come è stato rilevato sia dai magistrati inquirenti che dagli operatori di polizia giudiziaria nel corso delle audizioni, non può dirsi del tutto rassicurante sotto il profilo della repressione penale; essa, infatti, punisce per traffico illecito dei rifiuti solamente chi, a fine di profitto, con organizzazione di mezzi e con attività continuativa, tiene una serie di condotte molto ben descritte (riceve, spedisce, trasferisce, movimenta rifiuti in genere), la cui dimostrazione impone oneri probatori talora insuperabili.

Va, inoltre, osservato che tale disposizione presenta difficoltà applicative anche con riferimento ai rifiuti radioattivi, in particolare per le difficoltà interpretative connesse alle definizioni di « *rifiuti ad alta radioattività* » e di « *ingenti quantitativi* ».

A tale riguardo è stato rilevato, in primo luogo, che, più che di *alta radioattività*, dovrebbe farsi riferimento, in modo tecnicamente più appropriato, all'*alta attività* (così nella Guida Tecnica n. 26 dell'ENEA, dal titolo « *Gestione dei rifiuti radioattivi* »); il parametro, poi, dell'*ingente quantitativo*, se nel caso delle tipologie dei rifiuti

convenzionali, classificati nell'allegato « A » del decreto legislativo n. 22/1997, assume un significato univoco e coerente, per quanto concerne i rifiuti radioattivi diviene formula oscura e di incerta applicazione, in quanto le materie radioattive, ivi compresi i rifiuti, sono oggetto di peculiari discipline che prevedono soglie specifiche per ogni radionuclide.

Del tutto privo di sanzione penale è, inoltre, il *dumping* marino in materia di rifiuti.

Le cronache giudiziarie di questi ultimi anni hanno portato alla luce molteplici casi di cosiddette *navi a perdere*, ovvero di navi fatte affondare con il relativo carico di rifiuti, talora anche tossici e radioattivi, conclusisi con decreti di archiviazione da parte dell'Autorità Giudiziaria proprio per la mancanza di una norma penale incriminatrice nella quale poter inquadrare tali condotte.

Più in generale, tuttavia, la descrizione dei circuiti del crimine ambientale rende evidente come esso oggi si presenti con connotazioni qualitativamente diverse rispetto al passato.

Finora, infatti, la criminalità ambientale è stata spesso vista, in modo pressoché esclusivo, come una sorta di appendice della criminalità di impresa; in ciò forse ha pesato un approccio di tipo ideologico che ha finito nell'individuare nell'impresa il nemico principale da combattere.

Sicché, non senza ritardo, si è preso atto che l'ambiente non è solo esposto agli attacchi interessati dell'imprenditore preoccupato di ridurre i costi di produzione tagliando le spese di salvaguardia ambientale, ma soprattutto è oggi una risorsa, o al pari degli stupefacenti o degli appalti, attraverso cui la criminalità organizzata ricava profitti, anche in chiave transnazionale.

Si tratta di organizzazioni criminali capaci di seguire e gestire l'intera sequenza relativa al trattamento dei rifiuti, non più solo accontentandosi di imporre il pizzo alle imprese autorizzate alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, ma subentrando direttamente nell'intera filiera economica relativa alla gestione dei rifiuti.

Le organizzazioni criminali, hanno rilevato i magistrati inquirenti ed i rappresentanti delle forze dell'ordine nel corso delle audizioni, si attrezzano sotto forma di impresa per gestire la raccolta, lo smaltimento ed anche per bonificare i siti inquinati: prima inquinano e poi si propongono come disinquinatori.

Questa vocazione imprenditoriale delle organizzazioni mafiose spiega perché esse orientano il loro campo d'azione sulle opportunità che, nel tempo, i vari mercati offrono. Così i sodalizi di tipo mafioso approdano ai rifiuti non appena si manifesta una crescita economica del settore, impadronendosi di alcuni snodi fondamentali ed impedendo che tale crescita si trasformi in sviluppo vero e proprio, andando a stravolgere le regole del mercato legale.

Nel fare questo, le organizzazioni criminali approfittano sia dell'assenza di un quadro normativo chiaro e coerente (anzi, traggono vantaggio da una normativa dalle ampie zone grigie e dalla scarsa efficacia repressiva), sia di pubbliche amministrazioni scarsamente interessate a promuovere un ciclo integrato di gestione dei rifiuti, sia,

infine, della sostanziale mancanza di un'impresoria significativamente interessata al recupero dei rifiuti: la criminalità, soprattutto quella di tipo mafioso, tende, pertanto, in questo come in altri ambiti sociali ed economici, ad occupare un vuoto, rispondendo ad una domanda, dalle dimensioni sempre più vaste, lasciata senza risposte dagli interlocutori istituzionali ed economici.

Completa il quadro il versante dei rapporti collusivi delle organizzazioni criminali con gli organi della pubblica amministrazione deputati all'esercizio delle funzioni di controllo e vigilanza.

I delitti in materia ambientale, ha rilevato, fra gli altri, il Procuratore Nazionale Antimafia Vigna, sono spesso collegati, in primo luogo, con delitti di falso e con reati contro la pubblica amministrazione. La nuova « missione » delle organizzazioni criminali è inserirsi, oltre che negli appalti delle opere pubbliche, negli appalti dei servizi, che non risultano muniti, a differenza dei primi, di presidi di vigilanza.

Il contrasto alla criminalità ambientale deve, pertanto, passare attraverso incisive modifiche normative che rendano chiaro ed efficacemente presidiato il quadro normativo di riferimento, anche mediante un'opportuna modulazione delle fattispecie già esistenti in tema di delitti contro la fede pubblica e contro la pubblica amministrazione.

E tuttavia, accanto a tali indifferibili interventi normativi, è indispensabile agire sulle cause sociali ed economiche, e prim'ancora culturali, che hanno determinato quel vuoto occupato dalle organizzazioni criminali: facendo crescere la cultura di rispetto per l'ambiente, predisponendo opportuni programmi educativi, pretendendo che le pubbliche amministrazioni si attrezzino per affrontare e risolvere, con interventi strutturali (propri di un approccio autenticamente politico e non meramente gestionale dell'emergenza), l'intero ciclo dello smaltimento dei rifiuti, stimolando efficacemente e premiando le imprese sane ad investire in tecnologie ecocompatibili, di contro sanzionando adeguatamente i comportamenti trasgressivi.

È necessario, pertanto, procedere nell'azione di responsabilizzazione delle aziende del settore, che appaiono in molti casi più inclini alla ricerca del massimo profitto che non ad uno smaltimento corretto e pertanto più oneroso. È altrettanto necessaria un'azione di responsabilizzazione degli enti locali, poiché la debolezza delle funzioni di controllo amministrativo è una delle condizioni principali per la penetrazione nel settore degli operatori più spregiudicati e, quindi, delle organizzazioni criminali di riferimento.

Quanto al percorso di riforma legislativa, non può tacersi che un invito, pressante, a por mano ad una complessiva rivisitazione del sistema penale in materia ambientale proviene dalla disciplina del mandato d'arresto europeo, nel cui ambito i reati ambientali costituiscono uno dei gruppi dei reati sensibili, per i quali, al fine di ottenere l'immediata consegna del ricercato o condannato da uno Stato membro all'altro, non occorre che il fatto lesivo dell'ambiente sia supportato, tanto nello Stato richiedente quanto in quello dell'esecuzione, dalla duplice incriminazione.

Anche in dottrina vengono condivise le critiche circa l'inadeguatezza del sistema attuale.

Il modello contravvenzionale, previsto nella maggior parte dei casi dalla legislazione in vigore, non appare sufficiente per la rapida prescrivibilità delle fattispecie e per l'inadeguatezza sanzionatoria rispetto a fatti lesivi di indubbia rilevanza. Critiche sono da sempre rivolte anche alla tecnica della formulazione della norma penale in bianco, soprattutto in presenza di rinvii a fattispecie amministrative dai confini troppo ampi ed indefiniti, tali cioè da non osservare i canoni costituzionali di legalità e tassatività della norma penale.

Se l'obiettivo è quello di proteggere l'ecosistema e fronteggiare efficacemente ogni fatto aggressivo dell'ambiente, si deve certamente condividere il rilievo secondo cui i soli reati di danno non sono sufficienti. Non basta, infatti, intervenire con la sanzione penale quando il danno è già stato compiuto, magari irreparabilmente, ma occorre arretrare la soglia di tutela ed introdurre l'incriminazione di quelle condotte che siano in grado, si intende concretamente, di mettere in pericolo l'ambiente, come suggerito dalla decisione quadro. È necessario costruire le singole fattispecie come reati di pericolo concreto, in modo da introdurre delle soglie edittali di sanzione detentiva consistenti e, conseguentemente, rendere applicabili gli strumenti previsti dalle altre decisioni quadro soprarichiamate. Allo stato, solo la gestione di un'attività organizzata per il traffico illecito dei rifiuti, e la disciplina della discarica abusiva, contenute nel decreto Ronchi, presentano i richiesti requisiti di livello sanzionatorio, trattandosi, appunto, delle uniche fattispecie delittuose, punite a titolo di dolo, presenti nell'attuale sistema penale in materia di ambiente.

Un più severo trattamento sanzionatorio, adeguato al disvalore del fatto lesivo dell'ambiente, consente di allineare il sistema di protezione dell'ambiente tramite il diritto penale all'utilizzo degli strumenti giuridici di cooperazione giudiziaria rafforzata approvati nell'ambito del Terzo Pilastro. Ci si riferisce al mandato di arresto europeo ed alla decisione quadro sul blocco dei beni ed il sequestro a fini di prova: la possibilità di applicare questi strumenti alla criminalità ambientale, indipendentemente, come si è detto, dalla doppia incriminazione del fatto, deriva infatti dal *quantum* sanzionatorio previsto (richiedendosi, a tal fine, che le pene siano superiori ai tre anni).

L'attuale costruzione della tutela penale attraverso la fattispecie contravvenzionale non risulta più soddisfacente anche sotto un altro profilo: per la necessità di individuare con certezza il tipo di responsabilità. Infatti, secondo l'articolo 2 della decisione quadro 2003/80, occorre predisporre l'incriminazione per comportamenti « intenzionali », che, cioè, non soltanto siano offensivi rispetto al bene « ambiente », ma costituiscano pure un'aggressione diretta ad esso (nei quali, ancor più chiaramente, l'autore si è rappresentato e ha voluto il danno od il pericolo per l'ambiente). Si tratta, quindi, di costruire le fattispecie incriminatrici come delitti, anche per avere a disposizione termini di prescrizione più ampi.

Ulteriori aspetti di criticità vengono in rilievo anche in relazione alla necessità di adeguare il sistema nazionale alle indicazioni provenienti dall'articolo 3 della decisione quadro citata, che dispone

l'obbligo di incriminazione anche per i fatti commessi a causa di negligenza o, quanto meno, per negligenza grave. In questi casi però occorre stabilire dei limiti edittali diversi, ed inferiori a quelli previsti per i delitti dolosi, in modo da tenere conto della differenza sul piano della colpevolezza.

La riflessione scientifica sembra, quindi, suggerire una sorta di doppio binario: da un lato, incriminare « reati di corposa offensività » (ancorati al danno e al pericolo concreto), dall'altro prevedere illeciti formali, reati di pericolo astratto, forse anche di pericolo presunto, che contemplino meccanismi di esclusione della punibilità in presenza di condotte positive di riparazione della situazione illecita conseguente alla condotta presuntivamente pericolosa. Secondo alcuni, questi meccanismi potrebbero permettere di « degradare » la fattispecie sul piano amministrativo non come mera causa di estinzione del reato, ma pur sempre in un contesto di colpevolezza per il fatto. Naturalmente, tale sistema sanzionatorio va escluso per i fatti di maggiore gravità. Quando la colpevolezza è forte (ed è tale per le condotte produttive di un pericolo concreto e di danno), questi meccanismi di esclusione della punibilità non potrebbero trovare applicazione. In tali casi, l'obbligo di bonifica dovrebbe configurarsi come sanzione accessoria a quella detentiva.

4. Le linee guida dell'intervento riformatore.

Si rende indifferibile l'esigenza di individuare nozione unitaria di ambiente, comprensiva delle risorse naturali, sia come singoli elementi (acqua, aria, suolo e sottosuolo) che come cicli naturali, e delle opere dell'uomo protette per il loro interesse ambientale, paesaggistico, artistico, archeologico, architettonico e storico. In ciò ponendosi in linea sia con l'articolo 9 della Costituzione che con la tendenza riformatrice in atto volta a meglio specificare la protezione costituzionale dell'ambiente.

Indubbiamente, un percorso riformatore che conduca, in modo coerente ed armonico rispetto ai principi costituzionali ed all'intero sistema penale, all'introduzione di una fattispecie di delitto ambientale impone di affrontare e superare molte difficoltà di ordine dommatico.

Innanzitutto, l'introduzione nel nostro ordinamento di una figura di delitto ambientale, secondo lo schema dell'articolo 2 lettere *a)* e *b)* della decisione — quadro citata, richiede di individuare una definizione di « ambiente » dai confini il più possibile certi, e, quindi, in linea con i canoni di tassatività e determinatezza propri della norma penale.

Il che induce a considerare preferibile una soluzione diversa, fondata sull'attribuzione di disvalore penale a tutte quelle condotte di intenzionale violazione delle disposizioni proprie di quei settori (aria, acque, suolo, sottosuolo, patrimonio storico-artistico-archeologico) in cui si articola l'ambiente.

Del resto, lo spiccato tecnicismo delle disposizioni in materia ambientale mal si concilia con la struttura di un *corpus* normativo di tipo codicistico; le fattispecie criminose ambientali sono, spesso,

costruite mediante il riferimento a tabelle, elenchi, allegati tecnici, in continua evoluzione ed aggiornamento.

Tale rapporto di accessorietà della sanzione penale rispetto al diritto amministrativo ambientale rende consigliabile costruire le ipotesi delittuose secondo lo schema delle norme penali in bianco, sanzionando le condotte di dolosa trasgressione di vincoli normativi già esistenti, posti da atti aventi forza di legge, sufficientemente definiti e presidiati con sanzioni di tipo contravvenzionale od amministrativo.

In secondo luogo, si manifesta l'opportunità, al fine di rendere seriamente efficace e dissuasivo il precetto penale, di strutturare le fattispecie incriminatrici in funzione della progressività dell'aggressione al bene giuridico tutelato, contemplando ipotesi base di pericolo presunto (per le quali, cioè, la mera violazione intenzionale di prescrizioni di carattere amministrativo comporta la presunzione di messa in pericolo del bene tutelato) e successive ipotesi di pericolo concreto e di danno; ipotesi sulle quali, poi, modulare il trattamento sanzionatorio. Indispensabile è, inoltre, il raccordo con le fattispecie delittuose già esistenti, *in primis* l'articolo 53-*bis* del quale è necessario un aggiustamento con riferimento alla tematica dei rifiuti radioattivi, nonché l'estensione dell'area del penalmente rilevante a comportamenti criminosi, allo stato, privi di sanzione, tra i quali spicca l'abbandono in mare di rifiuti.

Prevedere, poi, che gli illeciti penali siano non contravvenzionali bensì delittuosi, significa, come si è detto, attribuire alla tutela dell'ambiente un posto di rilievo primario nell'intero sistema penale, anche sotto il profilo degli strumenti investigativi e processuali (possibilità di ricorrere alle intercettazioni telefoniche ed « ambientali », adottabilità di misure cautelari personali, utilizzabilità degli strumenti di cooperazione internazionale).

Centrale è anche il profilo delle condotte agevolatrici e corruttive dei pubblici ufficiali: diventa indispensabile introdurre figure autonome di reato ovvero ipotesi aggravate di fattispecie già esistenti, tali da sanzionare efficacemente tutte le attività di ausilio alla criminalità ambientale poste in essere dai funzionari infedeli.

Poiché, inoltre, la criminalità ambientale, come dimostrano i molteplici elementi acquisiti dalla Commissione relativamente alle inchieste giudiziarie, è criminalità di profitto, sovente su base organizzata, diventano indispensabili misure sanzionatorie che colpiscano i profitti, mediante la confisca dei patrimoni accumulati per effetto delle condotte illecite ovvero imponendo, anche come condizione di attenuazione della responsabilità, la bonifica dell'ambiente danneggiato. Sul punto, la Commissione ritiene indispensabile individuare le forme più opportune attraverso le quali aggredire i patrimoni illeciti, sia considerando l'ipotesi di un'estensione delle misure di prevenzione patrimoniali, sia valutando un'opportuna rimodulazione di altri strumenti normativi esistenti, *in primis* dell'articolo 12-*sexies* della legge n. 356 del 1992.

Criminalità ambientale è, spesso, come si è visto, criminalità inserita in contesti di tipo mafioso, a vocazione transnazionale; deve costituire, pertanto, motivo di specifica riflessione l'introduzione di

collegamenti, quanto meno per le ipotesi più gravi (soprattutto di tipo associativo), con la disciplina prevista per i reati di stampo mafioso, prevedendo la competenza investigativa delle direzioni distrettuali antimafia, sulla scorta di quanto già previsto, ad esempio, per la tratta degli esseri umani, per il traffico di droga o per il contrabbando di sigarette (tutti fenomeni criminali transnazionali, al pari di molte delle manifestazioni della delinquenza ambientale).

Una riflessione particolare merita, poi, la responsabilità delle persone giuridiche in materia ambientale.

La responsabilità della persona giuridica, opzione non più eludibile, alla luce degli impegni europei ed internazionali assunti dal nostro Paese, è stata introdotta nel nostro ordinamento con il decreto legislativo n. 231 del 2001. Attraverso l'accertamento giudiziale, con le garanzie del processo penale, possono essere applicate all'ente le sanzioni interdittive espressamente previste dall'articolo 9 (l'interdizione dall'esercizio dell'attività, la sospensione o revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni il cui esercizio sia stato funzionale alla commissione dell'illecito, il divieto di contrattazione con la P.A., l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi e similia o eventuale revoca dei provvedimenti già concessi, il divieto di pubblicazione di beni e servizi). La disciplina in vigore include allo stato i seguenti reati: malversazione, indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato o di altro ente pubblico o della Comunità Europea, truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche e frode informatica in danno dello Stato o di altro ente pubblico, corruzione, corruzione per atto di ufficio e in atti giudiziari, istigazione dei medesimi delitti, concussione, anche ove coinvolgano membri degli organi delle Comunità europee e funzionari delle Comunità europee o di Stati esteri. Sono stati, poi, introdotti i reati di finanziamento del terrorismo internazionale e l'associazione finalizzata alla tratta di esseri umani ed alla riduzione in schiavitù o servitù (quest'ultima introdotta con legge n. 228 del 2003).

È opportuno ricordare che l'esercizio della delega è stato attuato solo in parte. L'articolo 11 della legge-delega 29 settembre 2000, n. 300, includeva tra i delitti suscettibili di addebito per illecito amministrativo all'ente i reati relativi alla tutela dell'incolumità pubblica previsti dal codice penale (al titolo VI del libro II), quelli ambientali, quelli scaturenti dalla violazione della normativa di tutela del territorio e quelli relativi a omicidio o lesioni colpose per violazione delle disposizioni sulla sicurezza ed igiene del lavoro. Il Governo in sede di attuazione del potere di delega ha motivato la decisione di limitare l'intervento ai soli delitti inclusi nelle Convenzioni oggetto della legge di ratifica contenente la delega (OCSE e PIF), come una scelta « minimalista », in linea con la volontà di un ordine del giorno votato dalla Camera dei deputati.

Il sistema del decreto legislativo n. 231 si pone, pertanto, come cornice generale per ogni successiva tipizzazione normativa di addebito di responsabilità per le soggettività giuridiche conseguente ad un reato, e rappresenta quindi una base per la costruzione di un diritto sanzionatorio unitario, in grado di colpire con i requisiti della effettività, proporzionalità e dissuasività, le condotte illecite riferibili

agli enti (collegate quindi ai settori della criminalità *lato sensu* economica). Il sistema delineato dal decreto legislativo n. 231, nell'intenzione del legislatore delegato, « dovrebbe valere a disciplinare la materia anche per il futuro: per l'eventualità, cioè, che il legislatore intenda rimpinguare l'ambito della responsabilità amministrativa dell'ente, ricollegandola alla commissione di reati diversi da quelli rispetto ai quali è stata oggi contemplata dal decreto legislativo » (Si veda la Relazione al decreto, al paragrafo 3).

In sede di recepimento della Convenzione di Strasburgo contro il crimine ambientale del 1998 e della decisione quadro dell'Unione europea del 2001 in materia di crimine ambientale, le quali entrambi prevedono l'obbligo di introdurre la responsabilità per le persone giuridiche, sarà, pertanto, necessario richiamare il citato decreto legislativo, che disciplina in via generale i requisiti e le modalità di accertamento della responsabilità amministrativa anche in riferimento al crimine ambientale.

Più in generale, l'intervento legislativo deve porsi l'obiettivo di meglio definire, rafforzandone le fattispecie, l'applicazione ai delitti ambientali delle norme penali relative al contrasto della criminalità organizzata e delle diverse mafie operanti nelle diverse aree del territorio dello Stato.

Si impone, inoltre, l'opportunità di valorizzare, in termini di attuazione della responsabilità, la collaborazione pronta e leale della persona giuridica all'accertamento del reato commesso nel suo interesse, in linea con la prassi di importanti autorità amministrative in tema di tutela dell'ambiente (*in primis*, *l'Environmental Protection Agency*).

Se, infatti, l'obiettivo primario di una rivisitazione del sistema penale in materia ambientale è quello di scoraggiare ogni aggressione, in forma individuale od organizzata, all'ambiente, aspetto fondamentale di tale strategia non può non essere anche quello di promuovere un vero e proprio mutamento culturale nel mondo imprenditoriale: persuadere le imprese che, investendo in ecologie pulite, in aderenza con il progresso scientifico e tecnologico, investono anche in un futuro sociale ed economico che ne potrà accrescere la competitività.

In tale quadro fondamentale rilievo assume l'esigenza di pervenire quanto prima all'approvazione di un nuovo testo dell'articolo 9 della Costituzione, il cui esame delle relative proposte di legge è in corso di svolgimento presso le Camere, che sia volto a sancire un forte ed esplicito richiamo ai valori della promozione e della tutela dell'ambiente.

