

Operare le iniziative volte al risanamento ambientale di questi territori, al recupero di intere aree industriali, alla riconversione di tali aree anche a fini produttivi diversi, significa, tra l'altro, recuperare i cittadini ad una maggiore fiducia nei confronti della politica e delle istituzioni in genere; ma significa anche recuperare gli stessi cittadini ad un nuovo rapporto di fiducia verso il mondo imprenditoriale, a volte compromesso proprio da fatti di inquinamento e di abuso nei confronti di quel bene di proprietà comune che è l'ambiente. Tali iniziative possono rappresentare tutto questo nonché, possono essere, se si superano ritardi e condizionamenti anche di carattere politico che, a volte, ne rallentano il corso, occasione per la creazione di nuove opportunità di lavoro, per lo sviluppo di attività di ricerca e di crescita di un tessuto economico produttivo basato sui servizi alle imprese e ai cittadini.

Il Piano Nazionale di Bonifica avviato nel 2001 può rappresentare un passo importante nel senso fin qui indicato anche se, ad avviso della Commissione, debbono essere fatti ulteriori sforzi da parte di tutte le realtà istituzionali pubbliche e imprenditoriali private che vi sono coinvolte, soprattutto nel senso di dotarlo di nuove e maggiori risorse economiche e, ove possibile, di meccanismi procedurali più rapidi e che ne snelliscano l'impianto burocratico. In tal senso appare molto positivo il ricorso alle procedure previste dall'articolo 14 (Indizione delle Conferenze di Servizio) della legge 241/90 sul procedimento amministrativo svolto dalla Direzione della qualità della vita del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio. Alla data del 5 maggio 2004, (data dell'ultima audizione del Dottor Mascazzini, Direttore Generale del Ministero), per 49 dei 50 siti inseriti nel Piano, risulta già effettuata l'attività di perimetrazione delle aree interessate dai progetti. La perimetrazione dell'ultimo sito, quello del Litorale Vesuviano, è stata parzialmente formalizzata ed in attesa della firma del Ministro sul relativo provvedimento. Come già accennato precedentemente, per l'esame e l'approvazione degli elaborati progettuali relativi agli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, di caratterizzazione, di bonifica e di ripristino ambientale, si è fatto ricorso alle procedure previste dall'articolo 14 della legge 241/90. A tal fine si sono svolte numerosissime Conferenze dei Servizi, istruttorie e decisorie, per esaminare gli elaborati presentati dai diversi soggetti pubblici e privati, titolari di aree ubicate all'interno dei perimetri dei siti di interesse nazionale. Ai fini del progressivo riutilizzo delle aree inquinate, si è proceduto anche per stralci relativi alle aree ove sussistono realtà di deindustrializzazione e prospettive di riuso. Così come si è messo in atto un sistema per svincolare aree comprese nei perimetri, laddove sono state accertate condizioni di conformità ai limiti dell'inquinamento previsti dal decreto per le rispettive destinazioni d'uso, analogamente si è incrementata una specifica procedura per consentire, in tali aree, la realizzazione di progetti di interesse pubblico e di infrastrutture di pubblica utilità.

4) Conclusioni.

Sulla base delle indagini conoscitive effettuate e dalle analisi dei dati forniti dalle personalità audite, la Commissione considera ne-

cessario proseguire sulla strada tracciata dalle attività finora poste in essere per l’attuazione del Piano Nazionale di Bonifica; le opportunità che il quadro normativo nazionale offre devono però essere maggiormente sfruttate facendo ricorso, ove possibile, a iniziative volte ad un maggior impegno, soprattutto di carattere finanziario sia delle istituzioni, sia, in particolare, da parte del mondo imprenditoriale. D’altro canto si ritiene utile promuovere a livello di tutte le istituzioni preposte, iniziative volte a semplificare ulteriormente e a coordinare il quadro regolamentare vigente, facendo ricorso, ove possibile, a impostazioni delle norme che valorizzino maggiormente, favorendoli e incentivandoli, i meccanismi di autocontrollo e di audit-interno da parte delle imprese, nonché l’aspetto della partecipazione volontaria ai meccanismi di gestione ambientale dei processi e dei sistemi di produzione.

È opinione della Commissione che deve essere ulteriormente favorito l’utilizzo di tali strumenti al fine di avviare un reale processo di armonizzazione tra le caratteristiche proprie di questi e le procedure di comando e controllo proprie della normativa ambientale. Non si tratta, ovviamente, di ridurre o di eliminare il sistema dei controlli; questi, al contrario, devono essere resi maggiormente efficaci attraverso l’utilizzo di procedure snelle e semplificate che evitino perdite di tempo e sprechi di risorse sia a chi li effettua, sia alle imprese che, troppo spesso, li percepiscono come una forma di sopruso da parte della Pubblica Amministrazione.

In tal senso le esperienze di altri Paesi, tra cui gli Stati Uniti, e le normative europee sviluppatesi in questi ultimi anni (si veda, ad esempio, le norme regolamentari per l’adesione delle imprese al sistema di gestione ambientale EMAS) possono rappresentare un elemento di stimolo per l’Italia. La Commissione di inchiesta ha avuto modo, in questi tre anni, di instaurare con altre realtà istituzionali e amministrative d’Europa e d’America, un rapporto di collaborazione che si è concretizzato in un proficuo scambio di conoscenze e informazioni.

Nel mese di novembre 2003, una delegazione della Commissione, nell’ambito di una missione presso la Commissione delle Comunità Europee, ha avuto l’opportunità di conoscere a fondo una delle più imponenti opere di bonifica in corso di realizzazione in Europa e, precisamente, nell’area industriale della città di Düsseldorf. Questa esperienza vede impegnati, in un grande sforzo economico congiunto, pubbliche amministrazioni e piccole e grandi imprese consorziate, nella realizzazione di un immenso piano di recupero di un’area che, nel corso del XX secolo ha subìto un fortissimo impatto antropico.

Una delegazione della Commissione ha avuto altresì l’opportunità di effettuare, nel mese di luglio 2003, una missione negli Stati Uniti durante la quale si sono svolti incontri con rappresentanti dell’E.P.A. (*Environmental Protection Agency* – l’Agenzia di Protezione Ambientale Americana) e dell’Amministrazione statunitense e sono stati effettuati sopralluoghi in alcuni siti oggetto di attività di bonifica e di recupero ambientale, nonché aree adibite a discariche controllate per la gestione dei rifiuti radioattivi. L’ipotesi di lavoro maturata in quel contesto, unanimemente condivisa dai membri della Commissione, è quella di cercare di mutuare dall’esperienza americana nuove e moderne regole, condivise con il mondo delle imprese, per l’istituzione

di un fondo nazionale per la bonifica dei siti inquinati e a garanzia di possibili eventi inquinanti.

Si segnala l'opportunità di affidare ad enti ed organismi tecnici competenti, quale in particolare l'Istituto Superiore di Sanità, l'incarico di realizzare una indagine epidemiologica a livello nazionale tesa ad ottenere una complessiva ricognizione delle diverse aree del territorio in cui non risultano rispettati i parametri di salubrità ambientale; in particolare si prospetta l'esigenza di procedere ad un monitoraggio dell'impatto, sotto il profilo igienico-sanitario, dei siti che presentano profili di criticità ambientale sulle popolazioni che risiedono in prossimità dei siti medesimi, affinché in esito ai risultati dell'indagine possano essere promosse ed intraprese le conseguenti iniziative di salvaguardia ambientale ad opera degli enti competenti.

4. La criminalità ambientale.

4.1. Premessa.

La Commissione ha dedicato grande attenzione agli aspetti illeciti che si manifestano nel ciclo della gestione dei rifiuti: pertanto, ha avuto numerosi incontri con esponenti dell'autorità giudiziaria, sia in sede che nel corso di missioni. Le informazioni assunte, inerenti alcune importanti inchieste giudiziarie, hanno permesso di delineare in modo dettagliato lo scenario dell'illecito ambientale. Le numerose informazioni e testimonianze raccolte dalla Commissione dimostrano come lo scenario dell'illecito ambientale a livello nazionale si ripartisca secondo due direttive, fra loro correlate e frequentemente intersecatesi. Infatti, a quello che viene definito traffico illecito di rifiuti, gestito ed organizzato dalla criminalità organizzata, in particolare nelle regioni meridionali, si contrappone un'altra illegalità ambientale diffusa, che ha motivazioni differenti. Se nel meridione d'Italia gli interessi economici, legati alla gestione del ciclo dei rifiuti, si esprimono, infatti, con il controllo della criminalità organizzata, nel settentrione, l'imprenditoria « deviata » ricerca la complicità ed il sostegno delle amministrazioni locali e della burocrazia corrotta. Sarebbe quanto mai errato, pertanto, ricondurre tutte le attività illecite nel settore dei rifiuti all'azione delle cd. « ecomafie ». Esistono aziende non riconducibili alla criminalità organizzata che tuttavia paiono basare la loro attività proprio su una non corretta gestione dei rifiuti. A questo proposito è sufficiente citare il caso del depuratore di Fusina, che sorge vicino al sito petrolchimico di Porto Marghera. Il depuratore, realizzato alla fine degli anni Ottanta per il trattamento delle acque reflue di origine civile provenienti dall'area sub-occidentale di Mestre e dalla fognatura del Consorzio del Mirese (17 Comuni), trattava invece, secondo quanto accertato dalla Procura di Venezia, anche quelle di origine industriale, provenienti dal polo di Marghera e dagli autospurghi dei pozzi neri.

Per gli imprenditori che producono rifiuti di vario genere, indubbiamente l'attività di raccolta, selezione e smaltimento degli stessi costituisce un elemento di costo che incide sulla capacità e sulla

qualità di presenza sul mercato. Per tale ragione, l'imprenditore, come per tutti gli altri fattori di costo, è tentato di ridurli al minimo onde mantenere inalterata, garantire o potenziare, la sua presenza nel mercato. In questa logica, angustamente economica, è evidente che l'impresa che si libera illegalmente dei propri rifiuti, conseguendo consistenti economie di costo, acquisisce posizioni di vantaggio rispetto a quelle che invece, rispettose dei precetti normativi, affrontano tutti gli oneri previsti.

L'operare in dispregio delle prescrizioni normative in tema di rifiuti genera, quindi, non solo gravissimi e spesso irreversibili danni all'ambiente, ma causa anche una catena ininterrotta di atti emulativi da parte di altre imprese che giustificano il loro operare nell'illegalità quale comportamento obbligato a difesa della loro capacità imprenditoriale. Da non sottovalutare è anche l'attività illecita posta in essere dagli operatori della piccola impresa, nonché dai comuni cittadini, che per inadeguata sensibilità ambientale, in certe zone del territorio nazionale fanno sì che tante aree pubbliche, considerate *res nullius*, siano utilizzate per disfarsi di ogni cosa, specialmente rifiuti ingombranti, in molti casi pericolosi per il loro contenuto di PCB (polichlorobifenili). Laddove tali illegalità raggiungono livelli di sistematicità, divengono socialmente dannose, non solo per il danno ambientale arrecato ma anche per l'alto costo che le amministrazioni pubbliche devono sostenere per la bonifica dei luoghi.

4.2. Le indagini seguite dalla Commissione.

Per quantità di rifiuti illecitamente gestiti, certamente, l'operazione Cassiopea rappresenta per l'Italia la più grossa inchiesta mai fatta in questo settore. Le indagini iniziate alla fine del 1999, a seguito di un sequestro eseguito presso un impianto di conglomerati bituminosi nella zona del napoletano, si sono poi sviluppate sull'intero territorio nazionale portando alla luce un traffico illecito di rifiuti di circa un milione di tonnellate. Si trattava spesso di rifiuti speciali pericolosi: polveri di abbattimento fumi delle industrie siderurgiche e metallurgiche, ceneri da combustione di oli minerali, vernici di scarto contenenti solventi organici non alogenati, fanghi da trattamento di acque di processo di depurazione di industrie, acque reflue industriali, melme acide. A reggere la fila del lucroso traffico era un circuito criminale sostenuto da legami e connivenze fra ditte di trasporto rifiuti, agenzie di intermediazione, centri di stoccaggio, attività di recupero rifiuti e impianti di smaltimento. I rifiuti provenivano dai poli industriali situati in Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e Toscana principalmente da industrie siderurgiche, metallurgiche, cartarie e conciarie e, attraverso ditte compiacenti abilitate al trasporto, al recupero ed allo stoccaggio, venivano irregolarmente smaltiti in siti localizzati in provincia di Caserta, nonché in altre località dell'Umbria, Lazio, Campania, Puglia e Sardegna. I numeri dell'inchiesta sono impressionanti: 97 richieste di rinvio a giudizio da parte della Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere, 182 persone denunciate per singoli reati presso diverse procure del

territorio nazionale, 18 i sequestri tra cave, aziende agricole ed impianti di recupero adibiti a discariche abusive. Associazione per delinquere, disastro ambientale, avvelenamento di acque, realizzazione e gestione di discariche abusive, truffa ed abuso di ufficio, i reati contestati.

Dall'analisi di tale quadro è dato comprendere le ragioni per le quali una regione, quella campana, in perenne emergenza rifiuti per carenza di regolari siti di smaltimento, sia diventata la meta finale di migliaia di tonnellate di rifiuti provenienti dal Nord. Va aggiunto come l'indagine abbia mostrato chiaramente le tecniche di penetrazione delle organizzazioni camorristiche nei traffici dei rifiuti; la varietà dei siti destinati allo smaltimento illegale di tali rifiuti industriali e la loro pronta individuazione da parte dell'organizzazione, a fronte del sequestro di altri, è indice di un controllo del settore che va ben oltre il territorio in cui esse operano direttamente – come mostrano le connessioni fra traffici abusivi di rifiuti e criminalità organizzata, emersi in Campania, Lazio, Molise, nonché Lombardia e Piemonte – e della penetrazione che tali organizzazioni stanno attuando nelle cosiddette aree non tradizionali.

Altro elemento da sottolineare riguarda l'estensione delle attività delle organizzazioni criminali: risulta, infatti, dalle indagini che i clan hanno ormai ampliato le loro attività specifiche nel settore dal semplice controllo dei siti finali di smaltimento alle attività di trasporto e di commercializzazione, gestendo tali attività illecite dal produttore dei rifiuti sino al sito di smaltimento illegale. Proprio l'indagine Cassiopea della Procura di Santa Maria Capua Vetere ha evidenziato come l'organizzazione si articoli, al suo interno, in settori con specifiche specializzazioni: interessante è il ruolo dei cosiddetti «*Stakeholders*», cioè coloro che ascoltano e recepiscono le esigenze dell'utenza, soggetti che stabilmente hanno contatti con i responsabili ambiente e qualità di molte imprese italiane; essi realizzano, di fatto, una sorta di «*ecoaudit*». In tutte queste vicende l'aspetto economico è predominante, in quanto i costi per i produttori vengono straordinariamente abbattuti attraverso lo smaltimento illegale che, in concreto, presenta diverse forme: dallo smaltimento illegale tout court, alla miscelazione illegale, alla produzione illegale di compost per finalità di ammendante.

4.3. L'emergenza diossina nella provincia di Caserta.

La provincia di Caserta e l'hinterland a nord di Napoli costituiscono uno spaccato eloquente di quell'Italia martoriata dalle discariche abusive, ricettacolo di rifiuti di ogni genere. In questi territori, i rifiuti oltre che tombarli, in moltissimi casi, soprattutto di notte, vengono dati alle fiamme. La combustione dei rifiuti, pericolosi e non, sprigiona altissime colonne di fumo nere e dense. I mezzi a disposizione degli ecocriminali, per tali devastazioni, sono rudimentali ma efficaci. Bastano, solitamente, pneumatici fuori uso, stracci e taniche di benzina. Materiale da bruciare c'è in abbondanza nelle campagne isolate. Qui i camion arrivano di notte e trovano ad aspettarli persone fidate, senza le quali nessuno sarebbe capace di

districarsi tra le stradine della campagna. Sono proprio questi fumi densi e neri che hanno originato la cosiddetta « emergenza diossina » nelle zone del casertano e nolano. La diossina è una sostanza incolore ed inodore, è il prodotto più insidioso dell'incenerimento e si forma ad ogni combustione di materiale. Essendo un elemento molto stabile, prima che scompaia dai terreni occorre che trascorrano decine di anni. Ne deriva che, una volta posatasi sull'erba o sul fieno, viene assunta dagli animali e si concentra nel tessuto adiposo, dove resta per anni affluendo anche nel latte.

Ai tanti fuochi notturni si sono aggiunti, sempre nella zona del casertano, due incendi di vaste proporzioni di aziende addette al recupero di pneumatici usurati, rispettivamente di Marcianise e Castel Volturno. Si tratta di vere e proprie montagne di pneumatici andate in fumo. In seguito agli esami eseguiti su numerosi campioni di mangime, foraggio, latte e suoi derivati è emersa la presenza di una percentuale di diossina superiore di ben dieci volte i limiti fissati dalla normativa europea. La diossina è la causa dell'inquinamento di una notevole estensione del territorio, in particolare tra i comuni di Marcianise ed Acerra da una parte, e Casal di Principe e Castel Volturno dall'altra. Gli esiti degli accertamenti hanno portato la Procura di Santa Maria Capua Vetere a disporre il sequestro di 30 aziende bovine e bufaline. Le indagini di vari istituti specializzati hanno imposto l'abbattimento di 6.789 capi di bestiame. Gli animali venivano abbattuti alla presenza di personale del Corpo Forestale dello Stato e le carcasse scortate fino all'impianto di pretrattamento di Buonabitacolo (SA). È una vicenda, questa, disastrosa non solo per il territorio e la salute dei cittadini ma anche per l'economia della zona, già in grave crisi occupazionale, aggravata, ancora di più, dalla chiusura delle aziende interessate da tale disastro ambientale, alcune delle quali, tra le più note della Regione Campania.

4.4. I traffici illeciti.

I lavori svolti consentono di affermare la persistenza ed anzi l'aggravarsi dei fenomeni di spostamento di ingenti quantitativi di rifiuti, anche pericolosi, dal Nord al Sud del paese, spesso in violazione del divieto di esportazione transregionale. Sono, infatti, numerose le indagini giudiziarie connesse ai traffici e allo smaltimento illegale di rifiuti che vedono coinvolte regioni come il Piemonte, la Lombardia, la Liguria, l'Emilia-Romagna, il Lazio e il Molise, oltre a quelle in cui è tradizionalmente più presente la criminalità organizzata (Sicilia Campania, Calabria e Puglia). Le rotte del traffico illegale si muovono sull'asse nord-sud in direzione del Mezzogiorno, dove i rifiuti vengono smaltiti in discariche non autorizzate, costituite da cave, da specchi d'acqua (si pensi ai laghetti della camorra del litorale Domiziano, oggetto di un recente piano di riqualificazione da parte del Ministero dell'Ambiente), da grandi buche scavate in fondi anche agricoli sulle quali, una volta ricoperte, vengono praticate, non di rado, colture di vario genere.

Le ultime inchieste hanno dimostrato che i traffici si sono spostati dalla dorsale tirrenica a quella adriatica, coinvolgendo in particolare le aree interne del litorale abruzzese e molisano. La contaminazione di zone, tradizionalmente esenti da presenze criminali, organizzate e non, è confermata dalla cosiddetta « Operazione Mosca », del marzo 2004, condotta dal Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente, in collaborazione con il ROS, e coordinata dalla Procura di Larino (CB), nei confronti di un sodalizio criminale, operante tra Campania e Molise, nel settore del traffico illecito di rifiuti. Le indagini hanno consentito di documentare come l'organizzazione indagata gestisse quantitativi elevatissimi di rifiuti speciali pericolosi, provenienti dal nord Italia, smaltiti abusivamente in aree situate a ridosso del litorale molisano, in prossimità di greti di fiumi e torrenti, nonché in terreni coltivati, grazie anche alla complicità di aziende agricole, che impiegavano i fanghi inquinanti e residui industriali pericolosi come fertilizzanti. I rifiuti, quantificabili nell'ordine di migliaia di tonnellate e contenenti arsenico e solfuri, mercurio, cromo, rame, piombo e reflui ad alta tossicità, venivano trasferiti dal nord Italia in provincia di Campobasso, accompagnati da falsa documentazione che non ne certificava il reale livello di pericolosità. Tra i beni sottoposti a sequestro ci sono anche quattro ettari di terreno, ove erano stati occultati ingenti quantitativi di rifiuti pericolosi. Il terreno, peraltro, era stato coltivato a grano, successivamente raccolto e venduto nella quantità di 9 tonnellate ad un consorzio locale operante nel campo della distribuzione di generi alimentari. Il cereale, interamente sottoposto a sequestro, risultava contenere, agli esami di laboratorio, un'elevatissima concentrazione di cromo.

Sempre sull'asse Nord – Sud, in particolare verso la Campania, si è sviluppata un'altra importante inchiesta, denominata « Re Mida », condotta dalla Procura di Napoli. L'attività illecita posta in essere si sostanzia in operazioni di intermediazione, trasporto, sversamento ed abbancamento di rilevantissime quantità di rifiuti che, provenienti da diverse società di stoccaggio e/o di intermediazione del centro – nord nonché da alcuni consorzi per la gestione dei rifiuti solidi urbani, in particolare quello della città di Milano, venivano fittiziamente lavorati presso impianti situati in diverse parti d'Italia nella disponibilità del gruppo criminale.

Il profitto della gestione illecita dei rifiuti è rappresentato non solo dalla vasta attività posta in essere, ma anche dalla mancata spesa che sarebbe stata sopportata per smaltire i rifiuti secondo norma. In questi casi, infatti, i costi ordinariamente praticati vanno da 300 delle vecchie lire per Kg per i rifiuti solidi urbani a 1.200 delle vecchie lire per Kg per i fanghi di conceria, a fronte delle 120/130 delle vecchie lire pagate dagli indagati per lo smaltimento illecito. Pertanto, avendo gli indagati movimentato, nel solo periodo novembre 2002 – maggio 2003, circa 40.000 tonnellate di rifiuti, avrebbero dovuto sostenere una spesa di sei milioni e duecentomila Euro che, per contro, non hanno sostenuto a tutto danno del territorio e dell'ambiente. A tali considerazioni va aggiunto che gli indagati hanno evaso la cd. « ecotassa » – ovvero l'imposta sulla gestione dei rifiuti introdotta con la L.549/95 – pari a 25 delle vecchie lire per ogni Kg (pari a circa Euro 0,01/Kg) per un ammontare pari a circa 500.000 Euro. La strada seguita dagli indagati per trasportare e

smaltire illecitamente i rifiuti è stata quella tipica della fittizia declassificazione dei rifiuti, del conseguente « giro bolla » presso impianti di stoccaggio e del trattamento di detti rifiuti che si concludeva, per contro, con lo sversamento in luogo non autorizzato. Gli indagati si servivano, inoltre, di un laboratorio che rilasciava falsi certificati di analisi dei rifiuti trasportati e smaltiti, certificati che venivano confezionati telefonicamente dagli stessi soggetti interessati insieme ai titolari del laboratorio e che poi venivano trasmessi via fax ai richiedenti. Il contenuto dei falsi certificati serviva a « declassificare » i rifiuti per renderli compatibili con le autorizzazioni possedute dai trasportatori, dagli impianti di stoccaggio e dagli smaltitori. In questo come in tanti altri casi, si è trattato, in sostanza, di trasformare solo documentalmente i rifiuti in modo da renderli compatibili con la destinazione finale; nei fatti, invece, i rifiuti – restati tali e quali rispetto al momento della produzione – sono stati riversati su terreni agricoli e in cave in ricomposizione ambientale. A finire nelle cave o sotto terra erano, in particolare, fanghi industriali e oli minerali derivanti dalla lavorazione di idrocarburi, tutte sostanze altamente cancerogene.

4.5. Le strategie di contrasto e repressione.

Preliminarmente, la Commissione ritiene che gli elementi acquisiti consentano di valutare positivamente l'azione di contrasto della magistratura e delle forze di polizia nei confronti degli « ecocriminali », nonostante una normativa non sempre adeguata e rispettosa del principio della chiarezza, canone irrinunciabile in un diritto penale del fatto. A tal proposito la Commissione, fin dal momento del suo insediamento, ha constatato 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. Un grande passo in avanti è rappresentato senza alcun dubbio dall'introduzione dell'articolo 53 bis nel decreto legislativo 22/97, grazie al quale, nel breve periodo di due anni, si è giunti all'emissione di ben 133 ordinanze di custodia cautelare. Se l'azione di repressione ha raggiunto ottimi risultati, è evidente, anche alla luce della particolare natura del bene giuridico ambiente, l'assoluta necessità di provvedere ad un potenziamento della strategia di prevenzione generale e speciale, nonché una cosciente ed adeguata cultura di controllo e di informazione.

La descrizione dei circuiti del crimine ambientale rende evidente una prima osservazione: oggi, non è solo lo *ius* ad essere divenuto complesso, per quanto sopra si è osservato a proposito del diritto comunitario, ma è lo stesso *factum* che si presenta con connotazioni qualitativamente diverse rispetto al passato. Sicché, l'ampliamento della cornice normativa, unita alla complessità qualitativa dei fatti da investigare e giudicare, impongono un cambiamento di mentalità, nel legislatore, ma anche nell'interprete. 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 risorsa, ad esempio al pari degli stupefacenti o degli appalti, attraverso cui la criminalità organizzata ricava profitti, anche in chiave transnazionale.

La criminalità ambientale, mafiosa e non, ha oggi assunto caratteristiche di impresa, con un raggio di azione che va ben oltre i confini nazionali. Il procuratore nazionale antimafia, nel corso dell'audizione svoltasi in Commissione, ha riferito che « la movimentazione dei rifiuti nocivi o pericolosi ha assunto una dimensione transnazionale, nel senso che non è limitata al passaggio dal nord al sud dell'Italia o a quello trasversale, ma vengono effettuate esportazioni in vari paesi, soprattutto dell'Africa, da parte non solo dell'Italia ma anche degli Stati Uniti e di altri paesi ». Per quanto attiene al versante interno, è emerso con nettezza « quello che qualcuno ha chiamato il »ciclo« » – come osservato ancora da Vigna –; « si scava, il materiale serve per costruire abusivamente; nello scavo si mettono i rifiuti che inquinano le falde »; si tratta, cioè, di organizzazioni criminali capaci di seguire e gestire l'intera sequenza relativa al trattamento dei rifiuti, non più – o non solo – accontentandosi di imporre il pizzo alle imprese autorizzate alla raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, ma subentrando direttamente nell'intera filiera economica relativa alla gestione dei rifiuti. Le organizzazioni criminali – ha rilevato al riguardo Vigna – si attrezzano sotto forma di impresa per gestire la raccolta e lo smaltimento ed anche per bonificare 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, come si è visto in tema di nozione di rifiuto, ovvero dalla scarsa efficacia repressiva, essendo il versante sanzionatorio strutturato secondo illeciti di tipo contravvenzionale), sia di pubbliche amministrazioni scarsamente interessate a promuovere un ciclo integrato di gestione dei rifiuti, sia, infine, della sostanziale mancanza di un'imprenditoria 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. « Questi delitti — ha ancora rilevato il Procuratore 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, sforniti, a differenza dei primi, dei presidi di vigilanza. Fra i mille appalti di servizi e forniture, notiamo che le organizzazioni criminali si stanno orientando proprio verso gli appalti per le pulizie dei comuni e lo smaltimento dei rifiuti ».

Paradigmatica della trasformazione dei soggetti economici interessati al ciclo dei rifiuti da imprese protette dalle organizzazioni mafiose a vere e proprie imprese mafiose, cioè gestite o controllate da mafiosi, è la vicenda della MessinAmbiente s.p.a., società appaltatrice del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani per la città di Messina. La Commissione ha svolto un particolare approfondimento su tale questione, anche procedendo all'audizione degli organi inquirenti, accertando l'inserimento della società mista MessinAmbiente all'interno di una holding composta da circa 40 società, interessate a vario titolo nel settore ambientale. Le indagini svolte dalla Procura del predetto capoluogo siciliano hanno permesso di verificare la sponsorizzazione della MessinAmbiente da parte di esponenti mafiosi locali, i quali subentravano nella gestione della vita dell'impresa, con particolare riferimento alle fasi di aggiudicazione degli appalti, della successiva stipula dei contratti (imponendo costi elevati e privando di ogni utile la parte pubblica della società), nonché di quella relativa ai pagamenti delle spettanze, determinando situazioni di emergenza connesse alla deliberata omessa raccolta dei rifiuti. La correttezza formale della struttura societaria e la regolarità apparente del procedimento amministrativo seguito per il conferimento dell'appalto di servizi in questione, induce la Commissione a riflettere sull'efficacia degli strumenti di controllo vigenti, con particolare riguardo alla certificazione antimafia.

Il contrasto alla criminalità ambientale deve, più in generale, passare attraverso incisive modifiche normative che rendano chiaro ed efficacemente presidiato il quadro normativo di riferimento; ma, in primo luogo, occorre agire sulle cause sociali ed economiche, e prima 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, 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 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. Certo, « la prima domanda da porsi — ha avvertito Vigna — è se sotto il profilo repressivo la nostra legislazione sia sufficientemente munita nella materia del traffico illecito dei rifiuti la repressione penale, fino a pochissimi mesi fa, era affidata a reati di tipo contravvenzionale e, in gran misura, a infrazioni amministrative. Questo sistema era inefficace perché le contravvenzioni si prescrivono assai rapidamente. Inoltre il reato contravvenzionale, non solo non legittima il ricorso a particolari mezzi di indagine, come le intercettazioni, ma addirittura non consente la misura restrittiva dell'arresto per chi sia colto in flagranza. Il reato contravvenzionale, anche quando è commesso da una struttura associativa, non può nemmeno dar luogo al delitto di associazione per delinquere semplice, perché l'articolo 416 prevede che ricorra questo delitto solo quando l'associazione è finalizzata a commettere delitti e non contravvenzioni. Il reato contravvenzionale, poi, rende del tutto impossibile la cooperazione internazionale. Il legislatore si è reso conto di questa situazione e, con la legge n. 93 del 23 marzo 2001, ha introdotto, nel decreto legislativo n. 22 del 1997, l'articolo 53 bis che punisce come delitto l'attività organizzata per traffico illecito di rifiuti, addirittura con pene severe ed aggravate se si tratti di particolari tipi di rifiuti pericolosi ». Tale ultima disposizione, tuttavia, non può dirsi 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 (cioè riceve, spedisce, trasferisce, movimenta rifiuti in genere). « Provare questa condotta organizzata professionalmente — avverte Vigna — qualche volta è possibile, ma nella gran parte dei casi la norma, per il modo in cui è costruita, lascia poco spazio ad applicazioni pratiche ».

Molteplici, pertanto, 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 è stata, per lo più, l'effetto, infatti, di apporti occasionali se non alluvionali, frutto di spinte particolaristiche o categoriali. Inoltre, la più gran parte delle sanzioni, come si è visto, è di tipo contravvenzionale (anzi, la tendenza più recente è nel senso della depenalizzazione dell'illecito ambientale, della sua degradazione ad illecito amministrativo): 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.

Né è da sottovalutare la stessa tecnica di formulazione delle fattispecie incriminatrici in materia ambientale, spesso costruite come norme penali in bianco: norme incomplete, cioè, che attendono di essere integrate da altre previsioni normative, di carattere tecnico, in grado di definire nozioni, stabilire parametri, delimitare prescrizioni. Con la conseguenza che se la norma extrapenale è dai confini incerti

(si pensi alla nozione giuridica di rifiuto), altrettanto incerta finisce con il diventare l'applicazione della fattispecie penale che dalla prima riceve ossigeno.

Un invito, pressante, a por mano ad una complessiva rivisitazione della materia 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.

4.6. La protezione penale dell'ambiente negli atti dell'Unione Europea.

L'opportunità di apprestare una tutela penale efficace all'ambiente non discende solo dalla particolare rilevanza di tale bene, di indiscusso rango costituzionale in base agli articoli 9 e 32 della Costituzione. Il ricorso al diritto penale per proteggere l'ambiente è, infatti, una tendenza ormai univocamente presente negli interventi dell'Unione Europea, anche in considerazione della potenzialità lesiva ultranazionale che contraddistingue le condotte di inquinamento.

L'articolo 2 della decisione quadro 2003/80 Gai impone agli Stati membri di adottare provvedimenti necessari per rendere perseguitabili penalmente, in virtù del proprio diritto interno, le fattispecie dolose, cioè volontariamente 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. La stessa decisione quadro, tuttavia, alla lettera *b*) dall'articolo 2, prevede condotte 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. Oggetto di attenzione della decisione-quadro sono pure il traffico di rifiuti radioattivi e le fattispecie di funzionamento illecito di impianto. Il quadro incriminatorio viene, poi, completato dalle ipotesi di delitti commessi per negligenza o, quantomeno, per 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.

In relazione alle ipotesi di riforma della tutela penale dell'ambiente, la Commissione ha proceduto ad audire 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 riferito che è intenzione della Commissione riformatrice abolire il reato contravvenzionale, con trasformazione in delitti di tutte quelle fattispecie ritenute munite di un effettivo disvalore per la collettività. « In quest'ottica — ha osservato Nordio — i reati cosiddetti ambientali hanno una posizione per così dire privilegiata. La nostra Commissione ha ritenuto che esista un interesse di rango costituzionale nella protezione dei beni *lato sensu* ambientali e proprio nell'ottica della protezione dei beni primari costituzionalmente protetti si è deciso di dare una vera e propria impronta di serietà ai reati contro l'ambiente, il paesaggio e la salute. Il primo sintomo di questa serietà è dell'importanza che la nostra commissione intende dare a questi reati deriverà dalla collocazione che daremo a questi reati, che saranno inseriti nella parte speciale del codice penale » distinguendo « nell'ambito di questi reati, quelli contro il patrimonio ambientale, quelli contro l'assetto del territorio, quelli contro le risorse naturali e la salute pubblica ». « All'interno di questo titolo, che consta progettualmente di 17 articoli — ha osservato Vinciguerra — ve ne sono 4 concernenti espressamente la gestione illecita dei rifiuti, vale a dire la gestione dolosa, quella colposa, quella illecita mediante organizzazione e le falsità documentali che molto spesso sono strumentali alla commissione di reati di gestione illecita dei rifiuti ».

La Commissione bicamerale ha ritenuto, inoltre, di prestare particolare attenzione anche al dibattito che si sta venendo 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 4.11.1998. 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 ed interessanti contributi, provenienti sia dal mondo accademico, che da quello giudiziario e dalle Istituzioni europee. È stato segnalato come la criminalità ambientale sia considerata dagli Stati una forma di criminalità non grave. Si è osservato che si tratta di una criminalità che mira al profitto e che conosce, fra le sue più gravi manifestazioni, il movimento transfrontaliero di rifiuti. Di particolare interesse risultano alcune soluzioni pure nel medesimo contesto suggerite per superare le problematiche di repressione, anche alla luce della convenzione di Basilea, di quella di Strasburgo e della CITES, quali: *a)* introdurre una legislazione che imponga di verificare la legalità della merce introdotta nel luogo della sua importazione; *b)* stabilire di riconoscere in ogni legislazione nazionale come merci illegali quelle merci che siano state prodotte illegalmente all'estero (sull'esempio di una recente legge USA, la Lacey Act); *c)* estendere la previsione in tema di riciclaggio, in modo che i proventi dei comportamenti illeciti

posti in essere all'estero siano considerati illegali anche dalla legislazione nazionale; *d)* recependo in modo rigoroso la direttiva europea 2004/35 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

Si è insistito da più parti circa la discrasia esistente tra il sistema sanzionatorio, sia a livello amministrativo che a livello penale, ed i risultati conseguiti in tema di tutela dell'ambiente. Il tema dell'effettività delle sanzioni è stato posto come uno dei temi cruciali, soprattutto con riferimento alla responsabilità delle persone giuridiche, che sono quelle che principalmente beneficiano dei proventi del delitto ambientale. Si è evidenziata la frammentarietà delle normative nazionali, sollecitando l'adozione di linee guida in tema di sanzioni penali per gli Stati membri. La tematica del crimine ambientale, come fenomeno di criminalità organizzata, è stata, poi, ampiamente trattata dal prof. Albrecht del Max Planck Institute, il quale ha posto l'accento sul carattere di transaction crime del crimine ambientale e sulle peculiarità dell'*environmental market*, che si presenta in modo del tutto differente da ogni altro mercato illecito. L'associazione criminale che opera nel mercato del crimine ambientale si caratterizza per la struttura di impresa che assume (con ciò convergendo significativamente con l'analisi sopra condotta). 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). È stato, inoltre, esaminato il frequente collegamento con ipotesi di corruzione o collusione dei pubblici ufficiali incaricati di seguire le fasi procedimentali relative alla disciplina amministrativa dell'ambiente. Il tema risulta anche più significativo in relazione al cosiddetto cross-border crime. Secondo alcuni, occorre che, cercando un equilibrio con i principi di libertà di impresa e di commercio, si arrivi ad un sistema di controlli di legalità delle merci affidato a pubblici ufficiali, ai quali dovrebbero applicarsi sanzioni penali in caso di violazione dei doveri connessi alla pubblica funzione esercitata ovvero di corruzione.

4.7. *Prospettive di riforma.*

Quali sono le difficoltà principali che devono essere superate in questo percorso, il cui esito può essere rappresentato, come si visto, tanto da un testo unico in materia ambientale quanto da un apposita sezione dedicata dal codice penale ai reati ambientali ? Innanzitutto, l'introduzione nel nostro ordinamento di una figura di delitto ambientale, secondo lo schema dell'articolo 2 lettera *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. In secondo luogo, l'elaborazione, al fine di rendere seriamente efficace e dissuasivo il precezzo penale, di fattispecie incriminatrici strutturate in funzione della progressività dell'aggressione al bene giuridico

tutelato, contemplando ipotesi base di pericolo astratto (per le quali, cioè, la mera violazione di prescrizioni di carattere amministrativo comporta la presunzione di messa in pericolo del bene tutelato) e successive ipotesi di pericolo concreto (legate al superamento in fatto di determinate soglie di pericolo); ipotesi sulle quali, poi, modulare il trattamento sanzionatorio.

C'è consapevolezza che la costruzione di un reato di evento ovvero di pericolo concreto porrebbe, nella maggior parte dei casi, gli organi investigativi nella condizione di dover fornire una *probatio* diabolica dell'avvenuto inquinamento ovvero del pericolo di inquinamento. D'altra parte, la delicatezza degli equilibri ambientali richiede un piano di osservazione ben più ampio di quello limitato al singolo caso di immissione o di scarico, il quale deve essere inserito nell'intero contesto delle fonti potenzialmente inquinanti. 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. 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 colpiscono 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 condurre un particolare approfondimento, che conduca ad 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 356/1992.

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, 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). Un sistema, dunque, armonico e coerente, non necessariamente composto da numerose fattispecie, ma ispirato a principi ed obiettivi chiari e, soprattutto, chiaramente percepiti dalla collettività, nel quale deve trovare spazio un'adeguata riflessione sul reato delle persone giuridiche. 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. La sua introduzione risponde anche ad un obiettivo disvalore, ormai « percepito » dalla collettività dell'utilizzo a fini illeciti delle entità giuridiche. Se pure non si è voluto superare il dogma della « fisicità » dell'autore del reato (anche se invero tracce di superamento dello stesso sono rinvenibili in molte delle disposizioni del *corpus in commento*), comune risulta l'opinione favorevole all'affermazione della responsabilità di tipo amministrativo, ma dipendente da reato, in capo alle strutture giuridiche « di appoggio » o « serventi » le modalità del fatto criminoso posto in essere da persone in qualche modo riconducibili all'ente stesso (innanzitutto, quelle che esercitano rappresentanza, amministrazione, direzione o di fatto lo controllano e gestiscono, od anche quelle persone sottoposte a vigilanza e controllo delle prime), purché il reato sia stato commesso nell'interesse dell'ente o abbia fornito vantaggi allo stesso. 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 pubblica amministrazione, l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi e similia o eventuale revoca dei provvedimenti già concessi, il divieto di pubblicizzazione 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. 228/2003).

A questo proposito sembra opportuno ricordare che l'esercizio della delega è stato attuato solo in parte. Non risultano previsti per legge altri casi di responsabilità amministrativa degli enti in dipendenza da reato, diversi da quelli specificati sopra. L'articolo 11 della legge-delega 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 alla 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.

In riferimento ai reati ambientali non è stata a tuttogi ancora introdotta la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche. Va, peraltro, tenuto presente come in campo ambientale gli impegni internazionali rendono indispensabile procedere, a breve, ad un'estensione dei casi tipizzati di responsabilità amministrativa da reato: 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).

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.

5. La criminalità ambientale transnazionale.

5.1. Quadro d'insieme.

Già si è detto in ordine alla dimensione transnazionale oggi assunta dalla criminalità ambientale. Gli *spillowers* o effetti transnazionali si presentano sia in chiave giuridica che naturalistica e sono indubbiamente agevolati dal progressivo sgretolamento, fattuale prima che normativo, dei confini nazionali. Paesi ad economia arretrata (quali quelli africani) ovvero ad economia di mercato emergente (quali gli stati ex comunisti, la Cina, l'India) si affacciano sulla scena mondiale offrendosi come luoghi di stoccaggio, di smaltimento o reimpegno dei rifiuti.

La Commissione ha dedicato, ed intende dedicare, particolare attenzione a tale inquietante fenomeno, sia per l'intreccio fra strutture legali ed organizzazioni criminali che per le evidenti ricadute sul mercato e sulla tutela dell'ambiente che, per poter essere realmente efficace e duratura, non può che assumere connotazioni planetarie.

Le direttive più significative che sono emerse all'attenzione della Commissione – e sulle quali, come si è detto, verranno condotti ulteriori approfondimenti – sono costituite, da un lato, dalla domanda, proveniente dai paesi con economia di mercato emergente, diretta ad ottenere i prodotti residuali dei processi produttivi da reimpiegare per ricavarne le materie prime, e, dall'altro, dalla disponibilità, offerta sia da strutture statali politicamente instabili che da gruppi locali di potere in collegamento con organizzazioni criminali transnazionali, a ricevere, sovente in cambio di forniture di armi, rifiuti, anche radioattivi, da stoccare, interrare o smaltire in mare.

Sotto il primo versante, vengono in rilievo in primo luogo gli effetti distorsivi sul mercato indotti da tale turismo transfrontaliero dei rifiuti. Infatti, accanto alla posizione deteriore in cui vengono inevitabilmente a trovarsi le imprese che affrontano i costi per lo smaltimento o la riutilizzazione ecocompatibili dei propri materiali residuali, rispetto a quelle che si limitano a conferirli, direttamente o indirettamente, a soggetti riciclatori extra comunitari, va, altresì, considerato l'effetto dirompente connesso alla successiva introduzione sul mercato europeo di prodotti, a basso costo, e quindi più concorrenziali: con conseguenze, in tema di tutela dell'ambiente, metastatiche, essendo travolgente la spinta a mortificare, in tutti i soggetti economici, gli investimenti per uno sviluppo eco-sostenibile. A tale riguardo, uno sguardo particolare, ritiene la Commissione, anche a seguito dei dati emersi in sede di audizione delle associazioni consortili interessate al recupero dei prodotti residuali, deve essere rivolta alla Cina, per le sue enormi capacità, ancora inespresse, di espansione industriale, e, quindi, per l'elevato rischio, sull'eco-sistema complessivo, che uno sviluppo irrispettoso dell'ambiente può presentare. La nuova frontiera della protezione dell'ambiente, come si è detto, sta proprio nel fatto che non devono esserci frontiere; solo in tal modo può assicurarsi durevolezza alle strategie in materia ambientale.

La seconda direttrice di osservazione, che, come si è visto, coinvolge soprattutto i cosiddetti paesi-pattumiera, presenta diversi, ma non secondari profili di allarme. In primo luogo, è indiscutibile l'accrescimento dei profitti delle organizzazioni criminali, anche di quelli tradizionali italiane, connesso a tale traffico. Quel che, fino ad oggi, è avvenuto per larghe zone del nostro meridione (si pensi, in particolare, per quanto accertato nell'area casertana), sta interessando e, progressivamente, interesserà maggiormente, quei paesi – soprattutto africani, ma non solo (essendo coinvolti anche paesi ex comunisti dell'est europeo) – nei quali, sia per la carenza di apparati governativi stabili che per l'assenza di sistemi di vigilanza, controllo e repressione adeguati, diventa agevole ed a basso costo smaltire rifiuti, con guadagni ingenti sia per i referenti locali che per le organizzazioni criminali transnazionali.

Né deve sfuggire un ulteriore aspetto di preoccupazione. Il legame di affari tra organizzazioni criminali transnazionali e apparati statali dei paesi pattumiera può assumere dimensioni tali da divenire, se non la più significativa, sicuramente una delle più sostanziose fonti di reddito per le economie di questi paesi, generando, pertanto, una dipendenza strutturale ed in quanto tale pregiudizievole per la crescita democratica dei relativi governi, con le intuibili conseguenze sulla pace interna (essendo tali traffici solitamente connessi a quelli delle armi) e sulla stabilità della comunità internazionale.

5.2. Il caso Somalia e la vicenda di Ilaria Alpi.

La Somalia è, per molti aspetti, emblematica degli effetti devastanti prodotti dall'alleanza fra organizzazioni criminali transnazionali dediti al traffico illecito dei rifiuti e gruppi di potere locali.

Verosimilmente, lo stesso omicidio, avvenuto il 20 marzo 1994, di Ilaria Alpi, inviata nel paese somalo per conto della RAI all'epoca dell'operazione *Restor Hope*, per gli elementi acquisiti in Commissione, appare ricollegabile ai dati venuti in possesso della giornalista con riferimento al traffico di armi e rifiuti.

L'attenzione della Commissione alla vicenda della coraggiosa giornalista è diretta proprio alla ricerca di ogni aspetto che, nel far luce sulle possibili causali dell'agguato, illumini quel tratto di storia e, soprattutto, conduca a comprendere i meccanismi che presiedono a quella scellerata congiunzione, propria non solo del paese somalo, fra interessi criminali transnazionali, anche in materia ambientale, e fazioni locali in lotta per la conquista del potere.

Una menzione particolare merita, a tale riguardo, l'attività di indagine compiuta dalla Procura di Asti. Il radicamento del procedimento penale ad Asti segue alla denuncia presentata da un imprenditore lombardo, il quale riferiva di essere stato contattato, al fine, esplicito, di esportare rifiuti tossico-nocivi e/o radioattivi in Somalia. Lo stesso denunziante riferiva di aver appreso che altro imprenditore veneto aveva ricevuto, dalla stessa fonte, analoga offerta. L'operatore veneto aveva, a tale riguardo, avviato trattative, di cui, nel corso dell'indagine, venivano trovati specifici riscontri. «Per mettere bene a fuoco una problematica che avevamo già intravisto sotto il profilo nazionale nel corso di una precedente indagine che ci aveva fatto scoprire la vicenda della discarica di Pitelli a la Spezia – ha riferito in Commissione il p.m. Luciano Tarditi – (in quella zona avevamo individuato un'area sensibile per quanto riguarda la presenza di un porto utilizzato a molti fini, compresa l'esportazione di rifiuti e di materiali pericolosi all'estero) pensammo di verificare che cosa di serio potesse emergere nel corso dell'indagine relativa al fatto segnalato dall'imprenditore». Furono, pertanto, disposte operazioni di intercettazione di comunicazioni telefoniche, a seguito delle quali emerse che tale Scaglione, che aveva contattato gli imprenditori sopra evocati, appariva in contratto strettissimo con Giancarlo Marocchino, operatore italiano residente in Somalia (fra i primi ad accorrere sul luogo dell'omicidio di Ilaria Alpi). Sottoposte ad intercettazione le utenze di Scaglione, gli inquirenti ricostruirono la rete che il medesimo aveva instaurato. In particolare, vennero in rilievo i numerosi contatti con Marocchino, i quali dopo poco tempo di ascolto, verso l'agosto del 1997, si concretizzarono in telefonate estremamente esplicite in cui quest'ultimo invitava Scaglione a spedire in tutta fretta, nelle more di operazioni più consistenti, due o tre mila fusti da sistemare in qualche sito, contemporaneamente confortandolo sul fatto che erano in fase di avanzata autorizzazione le concessioni che il capo clan, egemone sulla zona, Ali Mahdi, stava accordando proprio per una discarica di tipo C per i materiali più pericolosi, in un'area che poi venne individuata nella zona di El Bahraf. Nelle conversazioni successive, Marocchino e Scaglione concordavano sul fatto che la realizzazione della discarica dovesse essere giustificata con il paravento della costruzione di un inceneritore per rifiuti urbani; entrambi concordavano sulla necessità di ottenere, con sollecitudine, consistenti arrivi di rifiuti e sul fatto che una parte degli introiti doveva andare

ad Ali Mahdi, che doveva rifarsi delle rilevanti spese sostenute nella guerra civile. « Tutto ciò ci convinceva – ha aggiunto il p.m. Tarditi – della gravità della cosa e della serietà della pista che si stava percorrendo. Nel corso delle conversazioni tenute da Scaglione ad Asti con l'imprenditore, di cui noi eravamo a conoscenza in tempo reale, era altresì emerso che lo stesso Scaglione, per spiegare al suo interlocutore le modalità con cui si sarebbe svolto il traffico, faceva il nome di uno spedizioniere di Livorno, tale Nesi, il quale – a dire dello Scaglione – gli era stato caldamente consigliato da Giancarlo Marocchino. In effetti, dallo sviluppo delle indagini emergerà che Nesi aveva una serie di strettissime relazioni con la Somalia, al punto da essere intimo di Faddum Aidid, figlia del generale Mohammed Aidid, che aiutava in vari modi, e della cui esistenza venimmo a conoscenza perché questa donna utilizzava un cellulare del Nesi. Quando risalimmo dalle intercettazioni su Scaglione a quelle di coloro che si rapportavano con lui ed arrivammo a Nesi, ci accorgemmo che uno dei cellulari di quest'ultimo era utilizzato dalla stessa Aidid, che solo in seguito sapemmo essere oggetto di attenzione della questura di Milano perché rappresentante commerciale della Somalia già ai tempi di Barre e che poi fu legittimata ad operare in Italia nell'ambito dell'attività del clan Aidid, il quale assumeva, al pari del clan di Ali Mahdi, di essere legittimo rappresentante del disfatto Stato somalo ».

Ulteriori elementi pervenuti all'attenzione della Commissione, in particolare dall'ing. Vittorio Brofferio, impegnato alla fine degli anni '80 in Somalia nella realizzazione per conto della LOFEMON (Lodigiani-Federici-Montedil) della strada di collegamento fra Garoe e Bosaso, nel nord del paese africano, testimoniano l'interesse, di gruppi locali e soggetti stranieri, a sfruttare tali lavori per intizzare container.

I dati, provenienti da organizzazioni anche non governative presenti sul territorio somalo, relativi, poi, ad un sensibile aumento di patologie verosimilmente connesse alla presenza di materiali tossici e radioattivi, inducono la Commissione a proseguire nell'esame delle vicende di tale paese africano, e di ogni altro paese in qualche modo versante in condizioni analoghe, attraverso l'acquisizione di utili elementi conoscitivi sia da soggetti istituzionali che da organismi di volontariato attivi nel continente africano.