



SICUREZZA E LEGALITÀ, Napoli 3 marzo 2006

Ribera

1) Le nuove frontiere dell'aggressione alla sicurezza: la tutela delle ambiente; 2) I delitti ambientali attualmente configurabili: il traffico illecito organizzato di rifiuti; 2.a) la ricostruzione normativa del delitto di traffico illecito organizzato di rifiuti; 2.b) il concorso con il reato di associazione per delinquere; 2.c) il danno ambientale; 3) I delitti ambientali attualmente configurabili: il reato di disastro ambientale; 4) Brevi cenni alle esperienze tecnico-operative; 4.a) la dimensione del traffico illecito di rifiuti; 4.b) la natura dei rifiuti e provenienza dei rifiuti; 4.c) il coinvolgimento di più imprese criminali; 4.d) l'esperienza del sequestro di azienda e la nomina di un amministratore giudiziario; 4.e) la tecnica della "declassificazione" documentale dei rifiuti; 4.f) il reato di emissione ed utilizzazione di fatture false come corollario dell'attività di illecito traffico di rifiuti; 5) Individuazione di alcune criticità dell'attuale sistema: i controlli e le procedure autorizzatorie; 5.a) i controlli; 5.b) il sistema delle autocertificazioni; 5.c) verifica della effettiva potenzialità economica dell'attività imprenditoriale; 6) conclusioni.

1) Le nuove frontiere dell'aggressione alla sicurezza: la tutela dell'ambiente

Il concetto di sicurezza, inizialmente inteso quale tutela dell'integrità materiale della persona, si è andato via via estendendo fino a ricomprendere concettualmente tutti gli ambiti in cui si esplica la vita dell'individuo. Si è arrivati, pertanto, ad intendere la sicurezza anche quale tutela della realtà "sociale", ove il singolo si relaziona con gli altri.

L'ampliamento del concetto base si è sviluppato in diversi settori della normativa italiana, in primo luogo in sede di recepimento delle Direttive Europee per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. Anche l'Italia, quindi, è andata allontanandosi da una concezione normativa di stampo "oggettivistico", teso a salvaguardare i diversi aspetti della vita sociale, per arrivare ad una visione di stampo più marcatamente "soggettivistico" in cui, messo l'individuo al centro del



sistema giuridico, si tutelano tutti gli ambiti in cui l'uomo stesso si relaziona con l'ambiente circostante.

Il danno ambientale è andato ad assumere una dimensione sempre maggiore, tanto da potere essere definito di portata "planetaria", con riferimento sia al profilo spaziale (nazionale, internazionale e comunitario) che a quello temporale per la sua proiezione nel futuro ed il coinvolgimento delle prossime generazioni quanto ai suoi effetti.¹

In tale ottica, la normativa comunitaria, da tempo, è arrivata ad introdurre una tutela ampia ed effettiva al bene "ambiente"; l'Italia, in quanto facente parte effettiva della Comunità Europea, è tenuta a recepire nella legislazione interna le Direttive Comunitarie.

Si limiterà il commento, in questa sede, al solo ambito della normativa comunitaria e nazionale in tema di "rifiuti".

Come sopra accennato, l'ambiente è bene superindividuale, la sua lesione offende la sfera giuridica di più soggetti.

Il danno all'ambiente comporta, infatti, il danno alla tutela della salute di intere comunità.

Si pensi, ad esempio, al cd. "Triangolo della morte" compreso tra i Comuni di Nola/Acerra/Marigliano, così denominato per i picchi di malattie tumorali accertati e ricondotti, da parte della letteratura scientifica², ai reiterati sversamenti di rifiuti tossici, al sistematico abbruciamento abusivo di rifiuti nelle campagne ed all'inquinamento delle falde nella zona suddetta; si pensi anche alla distruzione di interi *habitat* in conseguenza dei disastri cagionati dalla dispersione di prodotti petroliferi in acque comunitarie per l'affondamento di navi cisterna, come nel caso delle petroliere Erika e Prestige.

¹ Cfr. Roberta BIANCHI, "la tutela penale dell'ambiente e la pronuncia della Corte europea del 13 settembre 2005" in AMBIENTE, 1/2006 pag. 33 e ss.

² Cfr. MAZZA, "Triangle of death, Linked to waste crisis", in The Lancet Oncology, vol 5 sett. 2004



Ne deriva che, in maniera sempre più pressante, si è posta l'esigenza di tutelare in modo uniforme ed organico il bene "ambiente" anche a livello sopranazionale, ovvero comunitario.

La normativa comunitaria si sta muovendo contemporaneamente in tre direzioni: punitiva, preventiva e di finanziamento per i programmi di recupero delle zone colpite dai disastri ambientali.

Sotto il profilo repressivo si è manifestata, in modo sempre più netta, l'insoddisfazione per le sanzioni già previste dalle diverse legislazioni statali a fronte del crescente aumento degli illeciti in materia ambientale.

E' stato per questo che il Consiglio ha "reagito" ed ha adottato la decisione quadro 2003/80/GAI, con la quale ha invitato gli Stati membri ad adottare sanzioni di natura penale contro le infrazioni più gravi.

A prescindere dal fatto che tale decisione è stata poi annullata dalla Corte di Giustizia CE con sentenza del 15.09.05 e che, comunque, essa non ha mai dispiegato efficacia cogente negli ordinamenti interni dei singoli Stati membri, resta il fatto che l'emanazione della suddetta decisione dimostra in maniera univoca l'assoluta necessità di adottare - in tutti gli Stati membri della Comunità Europea - più efficaci strumenti repressivi e dissuasivi volti a contrastare il fenomeno dei traffici illeciti dei rifiuti ed il realizzarsi di disastri ambientali.³

E' ormai chiaro, purtroppo, che gli illeciti nel campo della gestione dei rifiuti garantiscono altissimi profitti a fronte di costi modesti e di rischi limitati.

Solo una risposta ferma ed unitaria da parte di tutti gli Stati, pertanto, potrà significare un effettivo inizio al serio contrasto alla criminalità (organizzata e non) operante in tale settore.

In questo settore l'Italia si è adeguata all'impostazione dettata dalle Direttive Europee con l'approvazione del D.lgs. 22/97, ovvero il cd. "Decreto Ronchi".

³ Cfr. Roberta BIANCHI, "la tutela penale dell'ambiente e la pronuncia della Corte europea del 13 settembre 2005" in AMBIENTE, 1/2006 pag. 33 e ss.



Tale norma ha sollevato, da subito, diverse problematiche tecnico interpretative in quanto la normativa interna non risultava del tutto sovrapponibile a quella Comunitaria.

Tali questioni, in verità, non avevano solo valenza squisitamente tecnica, in quanto vertevano direttamente sui concetti base della normativa comunitaria, concetti che erano stati recepiti dalla normativa interna in maniera solo parziale.

In sostanza, al di là del dato tecnico, si sollevavano forti perplessità sull'effettiva tutela riservata la bene "ambiente" in forza delle definizioni normative introdotte con il suddetto Decreto Legislativo.

Le perplessità non si sono affievolite con le diverse modifiche normative interne succedutesi nel tempo e tese soprattutto a favorire lo sviluppo di alcuni settori imprenditoriali.

Si pensi, ad esempio, ai concetti del "recupero" e del "riutilizzo" nell'ambito del medesimo processo produttivo ed al settore dei "rottami metallici"⁴, che sono stati esclusi dalla stringente normativa sul circolo dei rifiuti in forza di specifici interventi del legislatore italiano.

La normativa del Decreto Ronchi, come modificato dalla Legge n.93 del 2001, è stata poi integralmente recepita dal T.U. dell'Ambiente, approvato alla fine dell'attuale legislatura.

Ne deriva che, allo stato, il panorama normativo, per quanto riguarda il profilo della gestione dei rifiuti è rimasto inalterato.

Restano, quindi, da un lato le perplessità dovute al restringimento dell'operare della normativa sui rifiuti in relazione a determinati settori (primi tra tutti quelli delle terre e rocce da scavo dei cantieri con prodotti immediatamente riutilizzati in altri circuiti produttivi e quelli della gestione dei rottami ferrosi), dall'altro la perdurante assenza di una normativa più vasta ed incisiva che vada espressamente a colpire le ipotesi di vero e proprio "disastro ambientale".

⁴ Cfr. Alberta Leonarda VERGINE, *"Quel "pasticciaccio brutto" dei rottami ferrosi"*, prima e seconda parte, in AMBIENTE, 10/2005 e 11/2005



2) I delitti ambientali attualmente configurabili: il traffico illecito organizzato di rifiuti.

Nell'attuale ordinamento interno il contrasto nel campo della gestione illecita dei rifiuti è assicurato, oltre che da sanzioni amministrative, anche da sanzioni penali. Una vera e propria "svolta" si è avuta con l'introduzione, con l'art. 22 della L. 93/2001, del delitto di "traffico illecito organizzato di rifiuti" (art. 53 *bis* D.lgs. 22/97).

In tal modo si è fatto un primo e significativo passo per superare i limiti della normativa penale fino ad allora operante, normativa che prevedeva solo reati di natura "contravvenzionale"⁵.

Ciò, infatti, comportava significativi limiti operativi, per diverse ragioni:

- in primo luogo, la forza dissuasiva delle norme contravvenzionali era notevolmente fiaccata dalla brevità del periodo previsto per la prescrizione dei relativi reati per cui, a fronte di accertamenti sul campo lunghi e farraginosi, molto raramente si arrivava all'effettiva irrogazione della sanzione;
- in secondo luogo, sempre a causa dei limiti edittali, risultava impossibile attivare tecniche investigative più sofisticate (es. intercettazioni telefoniche ed ambientali), tecniche certamente più efficaci per disvelare gli organigrammi criminali e comprendere il loro funzionamento interno.
- risultava impossibile, ancora a causa della natura contravvenzionale dei reati in materia ambientale, applicare misure cautelari personali o configurare, pur in presenza di collaudate esperienze criminali, il reato di associazione per delinquere, che presuppone l'esistenza di un'organizzazione criminosa dedita alla commissione di "delitti".

⁵ Fatta eccezione per la configurabilità del reato di cui all'art. 483 c.p. in relazione all'art. 52 D.lgs. 22/97 per il trasporto di rifiuti pericolosi con documenti recanti diciture non corrispondenti al vero.



Deve perciò, con forza sottolinearsi che, nonostante l'infelicità della terminologia e la problematicità della costruzione tecnico-giuridica, il delitto di cui all'art. 53 bis. D.lgs. 22/97 ha consentito di superare tutti questi ostacoli.

Si può serenamente affermare, infatti, che le perplessità ermeneutiche sono di gran lunga superate dai brillanti risultati operativi che tale norma ha consentito di raggiungere "sul campo".

2.a) la ricostruzione normativa del delitto di traffico illecito organizzato di rifiuti.

Pare utile, quindi, ricostruire brevemente le caratteristiche tecniche del reato di traffico organizzato di rifiuti.

L'art. 53 *bis* del Decreto Ronchi è rimasto, sostanzialmente immutato, anche nel Nuovo Testo Unico dell'Ambiente, all'art. 260.

La norma prescinde dall'esistenza di un vincolo associativo, per cui va riferita anche all'attività del singolo che assuma le caratteristiche in essa previste.

Quanto all'elemento oggettivo, viene indicata una pluralità di condotte: assumono così rilievo cessione, ricezione, trasporto, esportazione, importazione o, comunque, gestione di rifiuti svolte in modo abusivo, cioè in violazione delle regole amministrative (ad esempio senza autorizzazione o violandone le prescrizioni, con inosservanza delle norme in materia di registri e formulari).

E' possibile che tali condotte possano rilevare anche come contravvenzioni (art. 51 e ss. D.lgs. 22/97).

In tal caso si avrà un'ipotesi di concorso con il reato di cui all'art. 53 bis, considerata la diversa oggettività giuridica delle fattispecie; il nuovo delitto deve infatti ritenersi posto a tutela della pubblica incolumità, cioè un bene giuridico distinto (anche se parzialmente coincidente) con quello strettamente ambientale, a sua volta protetto dalle contravvenzioni di cui al Decreto Ronchi.



A maggior ragione si configurerà il concorso nelle ipotesi di reati concernenti le falsificazioni di certificati di analisi e di formulari (FIR), ai sensi del combinato disposto dell'art. 52 D.lgs. 22/97 e 483 c.p. nonché per i delitti di danneggiamento e di false fatturazioni.

Occorre precisare, altresì, che il delitto di cui all'art. 53 bis D.lgs. 22/97 presuppone che le condotte siano poste in essere mediante più operazioni (non è dunque sufficiente un solo, anche se consistente atto) svolte mediante "l'allestimento di mezzi ed attività continuative organizzate".

Tale secondo requisito in realtà ne comprende due: l'uno, di carattere temporale, in quanto l'attività deve essere svolta in maniera continuativa; l'altro, di carattere oggettivo, dovendo l'attività risolversi nella realizzazione di una struttura organizzativa con allestimento di mezzi.

Attesa l'assenza di specificità del dato normativo, l'elemento caratterizzante deve essere individuato nella pluralità delle operazioni, essendo fondamentale che l'attività posta in essere, a prescindere dall'ampiezza della struttura organizzativa e dalla natura dei mezzi utilizzati, sia dotata del carattere della continuità, cioè non si risolva in un atto isolato.

Ne discende che il delitto in esame si configura come reato permanente.

Nessun problema interpretativo si pone per l'elemento soggettivo del reato, trattandosi di illecito punito a titolo di dolo specifico, ossia nel fine di conseguire un ingiusto profitto (cioè un vantaggio anche non patrimoniale) consistente, di regola, nei vantaggi patrimoniali (ricavi illeciti e risparmi di spesa) derivanti dall'elusione delle regole amministrative che regolano l'attività di gestione dei rifiuti.

La realtà operativa ha consentito di evidenziare diverse modalità di esplicazione del traffico illecito organizzato di rifiuti.

Ad esempio, non vi è dubbio alcuno che ci si trovi di fronte ad attività che rientrano in tale nuova fattispecie normativa:



- quando gli indagati hanno con continuità e costanza perpetrato plurimi traffici illeciti di rifiuti, con attività articolata in tutta la penisola italiana ed attraverso la predisposizione di mezzi (camion per il trasporto, mezzi meccanici per l'interramento dei rifiuti, siti ove abbancare gli stessi), di strutture societarie e di uomini;
- quando una società, formalmente autorizzata al recupero dei materiali ferrosi, in realtà riceva considerevoli quantità di rifiuti di diversa natura (tra cui anche rifiuti ingombranti come lavatrici e frigoriferi, rifiuti plastici e cavi dismessi) che lavorava solo in maniera fittizia e che poi avviava in buona parte a smaltimento nei cassonetti della raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani.

Quanto all'**ingiusto profitto (il ricavo economico che concretamente muove gli indagati ad illecitamente agire)**, va rilevato che lo stesso deriva dal ricavo dell'attività realizzata e può individuarsi in diversi elementi:

- ricavo in senso stretto: ad esempio, il corrispettivo ai gestori delle cave ed in generale dei luoghi ove giungono illecitamente i rifiuti per essere interrati, abbancati e "tombati" viene direttamente pagato da chi "conferisce" i rifiuti stessi, e non accade il contrario; ne deriva che, a causa della dimensione della rete associativa, il profitto illecito realizzato risulta di proporzioni considerevoli. L'associazione criminosa, pertanto, riesce in breve lasso di tempo a gestire enormi quantità di rifiuti e quindi a realizzare enormi guadagni. Si pensi, ad esempio, che ogni autocarro (cd. "motrice") può trasportare dalle 10 alle 15 tonnellate di rifiuti; gli autocarri con rimorchi (cd. "bilici") ovviamente ne trasportano quantomeno il doppio;
- mancata spesa: non viene corrisposto il pagamento per lo smaltimento dei rifiuti presso siti autorizzati. Il vero guadagno si appalesa, infatti, quando si confrontano le cifre (esigue) pagate per lo smaltimento illecito con quelle necessarie ad avviare il materiale a smaltimento in maniera lecita, ovvero in impianto effettivamente autorizzato e/o in impianto ove effettivamente venga posto in essere il trattamento del rifiuto.



In questi casi, infatti, i costi ordinariamente praticati vanno da £. 300/Kg. per i rifiuti solidi urbani a £.1.200/Kg. per i fanghi di conceria, mentre i costi sopportati per gli smaltimenti illeciti non superano le £.120-130/Kg..

- mancato pagamento della cd “ecotassa”: chi infatti “conferisce” illecitamente i rifiuti non paga la cd. Ecotassa, ossia l’imposta sulla gestione dei rifiuti introdotta con la L.549/95 e pari a circa Euro 0,01/Kg. (ovvero £.25/kg.);
- evasione dalle imposte sull’importazione dei rifiuti da Regioni diverse dalla Campania: in linea di principio, la possibilità di far circolare i rifiuti sul territorio nazionale non trova altri limiti che quelli imposti dalle norme di gestione di essi; tuttavia, le Regioni hanno la possibilità di porre divieti di smaltimento per rifiuti provenienti da fuori Regione: è questo anche il caso della Campania che, con Ordinanza Commissariale n. 103 del 13.04.00, ha disposto il cd. divieto di “importazione” dei rifiuti da fuori Regione. Tale divieto si giustifica con l’esigenza di destinare gli impianti regionali in via primaria allo smaltimento dei rifiuti prodotti in Campania; siffatto limite è stato giudicato legittimo anche dalla Corte Costituzionale poiché in linea con i principi nazionali e comunitari in tema di circolazione dei rifiuti: nel bilanciamento di interessi tra la salvaguardia della salute e dell’ambiente e la libertà di impresa, i divieti regionali, non irragionevolmente, prescelgono la prima, anche a costo di stabilire restrizioni alla seconda.

2.b) il concorso con il reato di associazione per delinquere.

La realtà operativa ha dato modo di contestare anche il reato di associazione per delinquere come reato concorrente rispetto a quello di traffico organizzato di rifiuti.

Come è noto, il concorso di reati è ammissibile qualora una stessa condotta infranga più norme poste a tutela di beni giuridici differenti; occorre quindi valutare se l’operatività del reato di associazione a delinquere coincida o meno con quella dell’art. 53 *bis* D.lgs. 22/97 e degli altri reati contestati.



L'oggetto giuridico del reato di cui all'art. 53 *bis* D.lgs. 22/97 è da individuarsi nella tutela della pubblica incolumità.⁶

Per contro, l'oggetto giuridico del reato di associazione per delinquere è quello della tutela dell'ordine pubblico.

Ne deriva che, trattandosi di oggettività giuridiche distinte, ben può ipotizzarsi un concorso tra i citati reati.

In punto di fatto, la suddetta ricostruzione in uno con l'accertamento della consumazione ripetuta di plurime violazioni della normativa avente ad oggetto i rifiuti ha legittimato la concorrente contestazione del delitto di cui all'art. 416 cp..

In particolare, ad esempio:

- i ripetuti e costanti contatti mantenuti nel tempo tra i soggetti interessati alla gestione illecita dei rifiuti, dimostrati da pluralità di conversazioni registrate mediante intercettazioni telefoniche, che evidenziano l'estremo attivismo dell'organizzazione illecita e la conseguente pericolosità della stessa,
- la reiterazione delle varie attività di traffico illecito dei rifiuti (con connesse azioni illecite dirette alla falsificazione dei certificati di analisi e dei documenti di trasporto),
- la frequenza e non episodicità delle stesse,
- il numero delle persone coinvolte,
- la disponibilità di mezzi per il trasferimento e l'interramento di rifiuti,
- la disponibilità di luoghi ove abbancare i medesimi,

sono tutte circostanze che rendono evidente e palese che ci si trova di fronte ad una ben organizzata associazione a delinquere nell'ambito della quale ciascun partecipante riveste un ben individuato ruolo, ben consapevole di contribuire con la sua attività al perseguimento degli scopi comuni dell'organizzazione e cioè alla commissione di un numero indeterminato di reati di traffico illecito di rifiuti.

⁶ (cfr. FIMIANI in *"Gli illeciti in materia di inquinamento"*, ed. Il Sole 24 Ore, pag. 292)



La realtà operativa ha poi evidenziato che, quasi sempre, il sodalizio criminoso non presenta una struttura chiusa, di modo che gli stessi protagonisti talvolta si pongono come portatori di interessi confliggenti gli uni con gli altri, ma ciò, lungi da essere considerato un sintomo di poca coesione, non è altro che la riprova che si è in presenza di un articolato “gruppo imprenditoriale” che si muove sempre e solo seguendo le logiche del mercato, ovvero del maggiore profitto con la minima spesa.

Tale impostazione è stata affrontata e fatta propria in primo luogo dal Tribunale del Riesame di Napoli (cfr. Ordinanza del Tribunale del Riesame Sezione XII Coll. D del 21.05.03 p.p.n. 764/03 RIMC)⁷ ed è stata poi subito condivisa dalla Corte di Cassazione, cfr. Cass. Sezione III n. 428 del 01.04.04.

⁷ (...) *Ritiene il Collegio che vada confermata la sussistenza dell'ipotesi di concorso tra le fattispecie: l'associazione a delinquere sussiste per il solo fatto della esistenza di un permanente vincolo associativo a fini criminosi, indipendentemente dalla effettiva commissione degli illeciti, essendo sufficiente l'affectio societatis scelerum esteso ad un generico programma delittuoso; il delitto è inoltre caratterizzato dal dolo specifico consistente non solo nella coscienza e volontà di apportare all' organizzazione quel contributo richiesto dalla norma incriminatrice, ma anche dalla consapevolezza di partecipare e di contribuire attivamente con esso alla vita di un'associazione nella quale i singoli associati, con pari coscienza e volontà, fanno convergere i loro contributi, come parte di un tutto, alla realizzazione di un programma comune, ciò discendendo dalla natura di reato a concorso necessario ed a dolo specifico (Cass. 22 aprile 1985, Aslan).*

La norma di cui all'art. 53 bis d. 19s, 22/1997, invece, è caratterizzata dal dolo specifico di conseguire un ingiusto profitto e, come in precedenza osservato, è caratterizzato da modalità molto più specificamente individuate: una pluralità di operazioni ed un allestimento di mezzi ed attività continuative organizzate nell' ambito delle attività elencate aventi ad oggetto ingenti quantitativi di rifiuti (gestione, cessione, ricezione, trasporto, esportazione, importazione) (...) Non vi è dubbio che la predisposizione di attività organizzate e continuative, contemplata dall'art. 53 bis d. 19s. 22/1997, possa indurre a ritenere la sussistenza di un concorso apparente tra le fattispecie contestate; tuttavia il diverso atteggiarsi del dolo, la profonda differenza dei comportamenti costitutivi tipici, il diverso bene giuridico tutelato inducono a ritenere la sussistenza di un'ipotesi di concorso materiale, non diversamente atteggiato rispetto alla generale possibilità di concorso tra il reato associativo ed i singoli reati fine. Da ciò consegue l'esclusione del rapporto di specialità tra le due norme, con esclusione dell'applicazione dell'art. 15 c.p. (omissis ...)” (cfr. Ordinanza del Tribunale del Riesame Sezione XII Coll. D del 21.05.03 p.p.n. 764/03 RIMC)



La caratteristica precipua di queste organizzazioni è data dal fatto che esse si muovono in ambito illecito, in quanto tutta l'attività del gruppo si contraddistingue per il mostrare totale disprezzo della normativa di settore, fraudolento aggiramento dei dettami normativi, e nel procurare un conseguente inestimabile danno ambientale.

Il dato allarmante è infatti dato, oltre che dall'estensione dello sviluppo dell'attività criminale, anche dal fatto che il risultato della condotta illecita non è solo l'immediato consistente profitto personale degli indagati ma anche un danno ambientale di notevoli proporzioni.

2.c) il danno ambientale.

Si ritorna, quindi, a porre nuovamente l'accento su quella che è la conseguenza più grave della perpetrazione degli illeciti ambientali, ovvero il cagionare un danno ambientale.

La giurisprudenza ha elaborato il concetto di danno ambientale soprattutto in relazione alla ammissibilità della costituzione di parte civile da parte delle associazioni e degli enti costituiti a tutela di diversi "interessi ambientali".

In via indiretta, tale elaborazione ha pertanto finito per descrivere compiutamente la nozione di "danno ambientale".

Dall'elaborazione della Suprema Corte risulta che il concetto di danno ambientale comprende una triplice dimensione: personale, quale lesione del fondamentale diritto all'ambiente salubre da parte di ogni individuo; sociale, quale lesione del diritto all'ambiente nelle articolazioni sociali nelle quali si sviluppa la personalità umana; pubblica, quale lesione del diritto-dovere pubblico spettante alle Istituzioni centrali e periferiche (cfr. Cass. Sez. III sent. n. 22539 del 10.06.02, rel. Fiale, imp. P.M. in proc. Kiss Gmunter in RV 221880 e Cass. Sez. III sent. 439 del 19.01.94, rel. Postiglione, imp. Mattiuzzi in RV 197044).



La Corte di Cassazione ha, infatti, ribadito che: *“Il danno ambientale non consiste solo in una “compromissione dell’ambiente” in violazione delle leggi ambientali, ma anche contestualmente in una “offesa della persona umana nella sua dimensione individuale e sociale”. Pertanto, proprio perché nel danno ambientale è inscindibile l’offesa ai valori naturali e culturali e la contestuale lesione dei valori umani e sociali di ogni persona, la legittimazione processuale non spetta solo ai soggetti pubblici, come Stato, Regione, Province, Comuni, Enti Autonomi Parchi Nazionali etc. (in nome dell’ambiente come interesse pubblico), ma anche alla persona singola od associata (in nome dell’ambiente come diritto soggettivo fondamentale di ogni uomo): le Associazioni di protezione dell’ambiente, ivi comprese quelle a carattere locale non riconosciute ex art. 13 legge 8 luglio 1986 n.349, possono intervenire nel processo e costituirsi parti civili in quanto abbiano dato prova di continuità della loro azione, aderenza al territorio, rilevanza del loro contributo, ma soprattutto perché formazioni nelle quali si svolge dinamicamente la personalità di ogni uomo, titolare del diritto umano all’ambiente.”* (cfr. Cass. Sez. III, n. 9837 del 19.11.1996, rel. Postiglione, imp. Locatelli, in RV 206473).

Come prima già accennato, il danno procurato all'ambiente è incommensurabile e difficilmente reversibile quando è conseguenza delle attività illecite di traffico di rifiuti che si concludono con illeciti sversamenti e/o abbancamenti di rifiuti.

Nella nozione scientifica di “danno ambientale”, infatti, rientrano i danni provocati all’*habitat* naturale, sia nella “componente suolo” (porzione di terreno sovrastante le falde acquifere) sia nella “componente idrogeologica” (livello della prima falda acquifera).

A tali voci devono aggiungersi i danni consistenti nelle modificazioni apportate dall'uomo al patrimonio della flora e della fauna locali nonché tutte le alterazioni paesaggistiche realizzate.

Il danno ambientale relativo al suolo ed al sottosuolo deve anche essere posto in relazione con le cessioni di elementi inquinanti alle coltivazioni realizzate nei terreni agricoli ove sono stati effettuati sversamenti ed occultamento dei rifiuti; le



sostanze inquinanti cedute ai terreni determineranno la nocività dei prodotti agricoli ivi coltivati (si pensi, ad esempio, agli ortaggi che, essendo il prodotto tipico della Campania, sono raccolti fino a tre volte all'anno) con conseguente pericolo per la salute pubblica dei consumatori.

Nell'esperienza investigativa, il panorama indiziario idoneo a disvelare il funzionamento delle organizzazioni dedite al traffico organizzato di rifiuti viene usualmente completato con relazioni tecniche di esperti che analizzano:

- gli effetti prodotti all'ecosistema dalle diverse tipologie di rifiuti illecitamente gestite e smaltite dagli indagati;
- i danni diretti ed indiretti in tal modo cagionati all'ambiente.

Dalle valutazioni dell'impatto delle sostanze inquinanti sulle componenti ambientali si può comprendere, infatti, anche quali possano essere gli effetti sull'aumento del rischio per la salute umana.

Ne deriva che, fisiologicamente, alle - sempre più frequenti - devastazioni dell'ambiente segue un aumento dei rischi di carattere sanitario, e che al degrado ambientale si accompagna il degrado alimentare.

Le vicende legate alla gestione dei rifiuti e ai conseguenti problemi di inquinamento ambientale, ad esempio nella Regione Campania, pongono quindi l'esigenza di valutare il reale impatto di tale situazione sulla salute dei cittadini in generale, ed in particolare di quelli che vivono nelle immediate vicinanze dei siti inquinati o potenzialmente inquinati.

E' questa l'analisi che viene chiamata "valutazione del rischio ambientale".

Tale è il quadro che caratterizza il cd. disastro ambientale, poiché una siffatta condotta illecita cagiona seri danni alla risorsa ambiente.



Pertanto, il danno all'ambiente va preso in considerazione sotto un duplice profilo fenomenologico:

- come risultato di attività inquinanti prese in considerazione singolarmente;
- come risultato di una interazione tra attività inquinanti.

Il risultato della “condotta inquinante” può avere più conseguenze:

- incidere sulla salute delle persone;
- causare danni fisici alle cose;
- procurare interruzioni di attività;
- rendere impossibile l'utilizzo di beni ambientali.

Ciò fa considerare il danno ambientale come un danno molto diffuso, ma, contemporaneamente, frammentato, nel senso che le possibili conseguenze per i numerosi soggetti danneggiati sono apparentemente modeste, ma nello stesso tempo smisurate nel complesso; d'altra parte, bisogna sottolineare che il danno più grave, cioè il danno alle risorse naturali, è di tipo collettivo e che la riparazione delle conseguenze incontra difficili ostacoli nel suo ripristino.

Il legislatore ha inteso dare un segnale su questo versante, introducendo fin dal '97 con il Decreto Ronchi il principio del “chi inquina paga”; tale obbligo è stato esteso anche al reato di cui all'art. 53 *bis* D.lgs. 22/97 con la previsione della sanzione accessoria dell'obbligo del ripristino ambientale.

3) I delitti ambientali attualmente configurabili: il reato di disastro ambientale.



Come prima esposto, il T.U. dell'Ambiente ha lasciato inalterato il panorama repressivo; non è stato, pertanto, ancora introdotto nel nostro ordinamento l'autonomo reato di "disastro ambientale"

L'esperienza tecnico-operativa ha però dimostrato che, costantemente, la consumazione di illeciti ambientali (soprattutto con riferimento al traffico illecito di rifiuti che si conclude con sversamento e/o abbancamento di rifiuti, solidi o liquidi, nel suolo o nei corsi di acqua) rende configurabile anche il reato di cui all'art. 434 c.p. come ipotesi di disastro ambientale.

La norma citata punisce il pericolo di crollo e “qualsiasi altro disastro”.

E' evidente che essa rappresenta una vera e propria “fattispecie di chiusura” e ricomprende tutte quelle ipotesi che non sono disciplinate da una specifica norma incriminatrice.

Il bene dell'incolumità pubblica viene tutelato in quanto bene superindividuale. La caratteristica di questi reati è che essi provocano un danno di enorme potenzialità e, comunque, tale da minacciare un numero indeterminato di persone. La Corte di Cassazione ha specificato, infatti, che i reati di disastro sono tesi ad incriminare quei comportamenti che mettono a repentaglio l'incolumità di un indeterminato numero di persone, non essendo necessario che il danno materialmente si verifichi, in quanto la norma tutela la “messa in pericolo” del bene “incolumità pubblica”:

“(...) è necessario che (...) abbia assunto la fisionomia di un disastro, cioè di un avvenimento di tale gravità e complessità da porre in concreto pericolo la vita e l'incolumità delle persone, indeterminatamente considerate (...)” (Cass. Sez. I sent. n. 30216 del 17.07.03 in RV 225504, imp. Barilla)

“(...) occorre che il fatto dia luogo a concreto pericolo da valutarsi ex ante per la vita o l'incolumità di un numero indeterminato di persone, anche se appartenenti tutte a determinate categorie, restando irrilevante il mancato verificarsi del danno (...)” (cfr. Cass. Sez. I sent. n. 226459 del 11.12.03, imp. Bottoli, in RV226459)



L'art. 434 c.p., costruito, quindi, come una clausola aperta, si attaglia perfettamente al c.d. "disastro ambientale", reato non disciplinato esplicitamente e, pertanto, rientrante nell'alveo della norma di chiusura sopra indicata.

La configurazione di un vero e proprio disastro ambientale emerge evidentissima ogni qual volta si considerino la qualità e quantità dei rifiuti abbancati ed illecitamente smaltiti (con modalità diverse), la dimensione del traffico scoperto mediante le investigazioni, la pluralità dei luoghi di illecita dismissal.

La giurisprudenza di merito non si è occupata spesso di tale figura; ultimamente sono stati emessi due provvedimenti dalla Sezione del Tribunale del Riesame di Napoli⁸, e due dal Tribunale di S.M.C.V., l'uno in sede cautelare⁹ e l'altro in sede di merito¹⁰.

⁸ Affrontando la tematica del disastro ambientale, il Tribunale del Riesame di Napoli, nella procedura 4258/425259/4302/4398 RIMC, con provvedimento del 1 luglio 2004, ha precisato:

“Per quanto riguarda il delitto di cui all’articolo 434 cp, (capo Y dell’ordinanza) devono condividersi le considerazioni svolte dal giudice delle indagini in ordine alla sua natura di reato contro la pubblica incolumità ed alla caratteristica di norma di chiusura del sistema on finalità, cioè, di sanzionare penalmente gravi comportamenti che mettano a repentaglio l’incolumità pubblica ma non prevedibili al momento della sua estensione, e non in quadrabili nelle fattispecie penali precedenti. Nel merito specifico di tale fatto-reato, occorre rilevare che il pubblico ministero ha affidato consulenza tecnica ad un geologo, al fine di verificare lo stato dei terreni dove risultavano sversati i rifiuti provenienti dalle aziende circostanti. E’ opportuno premettere che le aree oggetto di consulenza sono esclusivamente quelle in cui la polizia giudiziaria ha accertato direttamente lo scarico dei rifiuti di origine industriale; su di esse erano già stati effettuati prelievi ai fini di analisi, eseguite dalla ARPA. I risultati di tali analisi hanno confermato sempre la presenza di rifiuti deriva dalla produzione di aziende che operano nel campo della metallurgia, come per l’appunto quelle incriminate.

Orbene, il contenuto delle relazioni tecniche preliminari depositate dal consulente dell’ufficio inquirente evidenzia un enorme danno ambientale, cagionato nelle aree in esame, trasformate in vere e proprie discariche abusive per rifiuti tossici. Il grave pericolo per la salute pubblica si desume con grande chiarezza nella stessa relazione ed è analiticamente illustrato dal PM dalla pagina 24 e successive. Ad essa si rinvia, anche in ragione del contenuto squisitamente tecnico, ma ciò che forse è opportuno riportare nella presente ordinanza è la circostanza, pur emergente dagli atti, secondo la quale alcune delle aree utilizzate per lo sversamento di rifiuti tossici vengono di regola, usate per la coltivazione d prodotti alimentari destinati al consumo umano.



Tali pronunce hanno esaminato e valutato gli elementi costitutivi del reato di cui all'art. 434 c.p..

All'uopo, pare utile sottolineare che il profilo del dolo, ovvero quello della volontarietà e della consapevolezza dell'azione, non va confuso con quello dell'intenzionalità del danno causato.

Infatti, come prima accennato, il disastro rientra nella categoria dei reati di pericolo presunto, ovvero in quelli per i quali il legislatore ha inteso anticipare la soglia di tutela giuridica e, per di più, nella categoria dei reati di pura condotta, ovvero di quelli per i quali si prescinde dalla causazione di un evento. Fattispecie simile, ordinariamente oggetto di studio curricolare universitario, è il delitto di strage.

Ne deriva che, verificata la volontarietà e la consapevolezza dei comportamenti causativi della messa in pericolo del bene tutelato (ovvero della pubblica incolumità intesa come ambiente), sussiste automaticamente anche la prova del dolo del reato di disastro ambientale.

La realtà operativa ha consentito di ricostruire perfettamente il profilo della volontarietà delle azione quando:

Tale dato di fatto rafforza la considerazione di grave pericolo per la pubblica incolumità derivante dalle condotte degli indagati, costituito sia dall'immediato inquinamento dei terreni alla ricezione di rifiuti tossici, sia dalla crescita su di essi di erbe o altri vegetali contaminati, ingeriti in seguito da animali e che raggiungono l'uomo tramite la catena alimentare, sia dalla coltivazione sugli stessi terreni di prodotti per diretta alimentazione umana." (cfr. pag. 6 provvedimento citato)

⁹ "La consapevolezza del danno arrecato si desume dalla circostanza che vi era la coscienza della illiceità dell'attività e dalla conoscenza del fenomeno determinato. Risulta quindi pienamente integrato anche il reato ex art 434 co 2^a c.p.", cfr. ordinanza custodia cautelare GIP GUARRIELLO del 08.11.04 p.p.n. 155143 RGNR

¹⁰ Cfr. Trib. SMCV Sez. II udienza del 06.12.05 c/o DI RAUSO Stefano ed altri



- il contenuto delle intercettazioni telefoniche è univoco, nel senso che gli indagati sono perfettamente consapevoli di gestire e smaltire quantità enormi di rifiuti con modalità illecite.
- si è accertata, ad esempio, anche la causazione di più incendi presso i luoghi di stoccaggio o di smaltimento;
- lo sversamento di rifiuti nei corsi d'acqua assurge a modalità ordinaria di smaltimento “veloce” dei rifiuti liquidi;
- è stata accertata l'adozione di cautele atte a celare le reali modalità di smaltimento illecito. Ciò si desume in maniera incontrovertibile:
 - a) dalla falsificazione sistematica delle analisi dei rifiuti gestiti dal gruppo;
 - b) dalla sistematica modifica dei codici CER volta a “declassificare” i rifiuti;
 - c) dalla chiusura della condotta di immissione nel corso d'acqua quando i gestori degli impianti di smaltimento illecito dei rifiuti liquidi si accorgono dei sorvoli dell'elicottero delle FF.OO..

4) Brevi cenni alle esperienze tecnico-operative.

L'esperienza tecnico-operativa ha consentito di evidenziare alcuni significativi aspetti concernenti il reato di traffico illecito organizzato di rifiuti:

4.a) la dimensione del traffico illecito di rifiuti.

Le indagini hanno dimostrato che molto raramente i trafficanti di rifiuti si organizzano su base locale o regionale, preferendo di gran lunga attivare vere e proprie "filier" societarie in diverse Regioni d'Italia.

Ciò per diverse ragioni:

In primo luogo, è ben più difficile per le FF.OO. - normalmente deputate al controllo locale - estendere gli accertamenti a diversi comuni o, addirittura, a



diverse Regioni e quindi ricostruire compiutamente sia il giro illecito dei rifiuti che individuare tutti i componenti dell'organizzazione criminale.

In secondo luogo, consentendo ai rifiuti di passare per più impianti, i trafficanti riescono ad ottenere una più completa "declassificazione" cartolare di essi (vd. *infra*).

Talvolta, a causa della natura dei rifiuti illecitamente gestiti (ad esempio, la plastica) il traffico finisce per svilupparsi in dimensione internazionale. Ciò in quanto mentre l'Europa risulta più attenta al controllo ed alla gestione di punti critici della gestione dei rifiuti (come il "recupero") e quindi è più difficile eliminare del tutto i controlli di settore, in altre parti del Mondo (come l'Asia o l'Africa) la tutela della salute umana e dei lavoratori è certamente perseguita con meno rigore.

Basti pensare che, ormai, la Cina è diventata la meta privilegiata della plastica "recuperata" e l'Africa il punto di arrivo dei "pezzi di ricambio delle auto" (*rectius* rifiuti provenienti dalle demolizioni della auto in disuso).

4.b) la natura dei rifiuti e provenienza dei rifiuti.

La realtà investigativa ha dimostrato una realtà alquanto variegata.¹¹

Accanto alle direttrici dei rifiuti provenienti dal Nord e dal Centro Italia aventi come terminale le Regioni del Sud, in particolare la Campania, si è avuto modo di scoprire rotte diverse: ad esempio, dalle Regioni del Nord/Est si smaltivano i rifiuti nelle Regioni del Nord/Ovest, dalle Regioni del Centro si smaltivano abusivamente i rifiuti al Nord Italia, in altri casi i rifiuti dal Nord venivano inviati dapprima in Campania e poi venivano nuovamente spediti al Nord Italia.

In definitiva si può affermare che il traffico illecito non ha una connotazione locale, ma è fenomeno che interessa in maniera indifferenziata tutto il territorio nazionale.

¹¹ Per avere un panorama abbastanza esaustivo cfr. Legambiente, Rapporto Ecomafia 2005



4.c) il coinvolgimento di più imprese criminali.

Come prima accennato, il traffico illecito dei rifiuti presuppone un'attività organizzata. E' per questo che è reato commesso da quelle che possono definirsi come "imprese criminali".

La realtà investigativa ha, infatti, dimostrato che molto raramente il traffico viene organizzato da soggetti che gestiscono i rifiuti in modo completamente abusivo; ciò in quanto un semplice controllo delle FF.OO., magari operato casualmente "su strada", potrebbe portare alla scoperta dell'attività illecita.

Per contro, il traffico illecito di rifiuti viene ordinariamente gestito ed organizzato da imprese che sul piano formale sono dotate di taluni provvedimenti autorizzatori per la gestione dei rifiuti.

In questo modo, infatti, diventa molto più difficile per gli investigatori verificare che, accanto all'attività autorizzata, viene svolta una parallela attività illecita o che l'attività di gestione viene in realtà sistematicamente svolta con modalità diverse da quelle autorizzate.

In sostanza, l'azione investigativa si è diretta sul campo delle imprese che, in diverso modo e nei rispettivi limiti autorizzatori, sono tutte legittimate alla produzione e/o gestione dei rifiuti e che per questo motivo, essendo dotate di "copertura" legale, possono più agevolmente muoversi nel campo esaminato, debordando dai confini del lecito senza essere facilmente scoperte.

Infatti, l'individuazione della "trasgressione" alla attività legale è operazione di gran lunga più complicata rispetto all'accertamento dell'illecito *tout court*, commesso da parte di chi non è operatore del settore.

In relazione alla seconda fattispecie, si pensi, ad esempio, alle discariche prive di qualsivoglia autorizzazione o allo sversamento diretto di scarti di lavorazione da parte delle aziende che li producono, senza il necessario passaggio agli impianti specifici...

Questi casi sono più facili da individuare; essi, inoltre, rappresentano fenomeni circoscritti, difficilmente inseribili in una più vasta compagine



organizzativa (il sistema non lo consentirebbe) e sono dotati di una potenzialità offensiva che non ha nulla a che vedere con il danno enorme che può determinare un sistema organizzato e apparentemente “sano” che movimentata svariati milioni di tonnellate di rifiuti, se ciò avviene con l’elusione sistematica delle regole.

La principale conseguenza di ciò è l’alterazione del libero mercato, con il conseguente sviamento del libero sviluppo imprenditoriale.

L’impresa che - solo apparentemente - opera in forza di provvedimenti di autorizzazione realizza **ineguagliabili profitti economici a fronte di un rischio minimo sotto il profilo delle conseguenze giudiziarie**.

Ciò, automaticamente comporta l’alterazione del libero mercato, con l’ineluttabile estromissione delle aziende che devono sopportare costi di gestione molto più elevati per essere rispettose delle prescrizioni di legge e che, di conseguenza, praticano necessariamente prezzi "meno convenienti" di quelle che violano la normativa di settore.

4.d) l’esperienza del sequestro di azienda e la nomina di un amministratore giudiziario.

Recentemente, nell’ambito di un’attività volta a reprimere il traffico illecito organizzato di rifiuti, accanto all’emissione di misure cautelari personali è stato disposto il sequestro di un’azienda e la contestuale nomina di un amministratore giudiziario. Ciò in luogo del sequestro *tout cours* dell’impianto.

La finalità di tale provvedimento è stata quella di garantire la tutela del lavoro degli addetti alla struttura e la salvaguardia della possibilità operativa lecita dell’azienda. L’esperienza però non è stata incoraggiante. E ciò perché le aziende che ordinariamente "vivono" di traffico illecito non possono - di fatto - operare diversamente: esse, invero, in tanto hanno possibilità di sopravvivere nel libero mercato in quanto ne violino sistematicamente le regole.



Ne deriva che, allorquando viene nominato un amministratore giudiziario ed esse sono tenute a rientrare nei binari della legalità, non hanno più alcuna possibilità di sopravvivenza.

4.e) la tecnica della “declassificazione” documentale dei rifiuti.

La normativa tecnica prevede che il rifiuto, per essere classificato (e declassificato), deve rispondere a determinate caratteristiche, il che comporta verifiche basate sull'analisi di un centinaio di parametri.

L'operazione del cd. “giro bolla” o “triangolazione” consiste invece, come detto, nel far transitare i rifiuti solo cartolarmente da uno stoccaggio all'altro e/o da impianti di recupero e/o compostaggio, di una o più Regioni, con il fine della declassificazione della tipologia per aggirare le normative di carattere generale e per ovviare alla prescrizioni autorizzative del sito al quale il rifiuto è in realtà destinato.

Si tratta di trasformare solo documentalmente la disciplina giuridica del rifiuto in modo da renderla compatibile con la destinazione prescelta; deve essere sottolineato che, invece, il rifiuto resta tal quale rispetto al momento di produzione, per cui verrà smaltito in violazione alla normativa sui rifiuti.

In sostanza, il rifiuto che entra con bolla del produttore con un determinato codice, è subito assunto in carico dal centro di stoccaggio con trascrizione nell'apposito registro di carico e scarico dei rifiuti. Successivamente, con nuova bolla dello stesso centro, il medesimo rifiuto, senza subire alcun trattamento ed in alcuni casi senza miscelazione con altri rifiuti, è inviato per lo smaltimento/recupero finale.

Considerata la tecnica seguita, il passaggio intermedio è assolutamente necessario.



L'ulteriore sistema utilizzato per la declassificazione dei rifiuti è la simulazione dell'avvenuto recupero e/o trattamento. Si simula, sempre solo documentalmente, l'avvenuto trattamento e/o recupero del rifiuto e, di conseguenza, si emette nuova documentazione accompagnatoria per un materiale diverso rispetto a quello pervenuto all'impianto.

Anche in questo caso, pertanto si tratta di trasformare solo documentalmente la disciplina giuridica del rifiuto in modo da renderla compatibile con la destinazione prescelta.

La realtà operativa ha dimostrato che, costantemente, il programma criminoso prevede la realizzazione di una serie indeterminata di reati di falso in certificazioni di analisi (oltre che nei documenti di trasporto) e di una serie di attività dirette fittiziamente far risultare come avvenuti i passaggi presso gli impianti di intermediazione al fine di realizzare un organizzato traffico illecito di rifiuti.

4.f) il reato di emissione ed utilizzazione di fatture false come corollario dell'attività di illecito traffico di rifiuti.

La realtà operativa ha parimenti dimostrato che le aziende criminali, poiché raggiungono enormi guadagni con il traffico illecito, hanno necessità di crearsi rilevanti "costi" fittizi; ciò al fine di evadere le imposte dirette ed il pagamento di considerevoli somme a titolo di IVA.

L'emissione e l'utilizzazione delle fatture false si sono rivelate essere la conseguenza necessaria della conduzione illecita degli impianti di trattamento rifiuti.

E' chiaro che il ritorno economico dell'operazione è primariamente quello di non sostenere il costo dello smaltimento lecito, ammontante, per alcune tipologie di rifiuti, a somme di gran lunga superiori al costo sostenuto per lo smaltimento illecito; in secondo luogo, l'obiettivo è anche quello di ottenere un ulteriore ricavo dalla gestione e dallo smaltimento illecito dei rifiuti.



La conseguenza è che le società operanti in maniera illecita acquisiscono un introito di molto superiore alle uscite e, comunque, di molto superiore ai normali ricavi di mercato per le aziende che operano lecitamente nello stesso settore.

Ne deriva che le suddette società hanno poi necessità di determinare un fittizio aumento dei componenti negativi del reddito nel bilancio di esercizio, atto a ridurre l'enorme massa dell'utile scaturente dall'attività realizzata. Senza l'inserimento delle fittizie componenti negative, infatti, il reddito della società sarebbe tanto elevato da imporre una tassazione maggiore derivante dall'applicazione dell'aliquota IRPeG al 34%.

Questo risultato è ottenuto sia mediante l'utilizzo di società "cartiere", sia mediante il sistema delle operazioni "carosello".

Le società cartiere sono inesistenti per il fisco in quanto non presentano le prescritte dichiarazioni, non pagano le imposte o scompaiono poco tempo dopo avere emesso la documentazione fiscale falsa, mentre le imprese "filtro" che partecipano alle operazioni "carosello" si presentano come regolari sotto l'aspetto amministrativo-contabile e fiscale e sono costituite con lo scopo di consentire ulteriori passaggi cartolari delle merci; ciò affinché venga ulteriormente fornita la prova della regolarità all'operazione commerciale, così rendendo più complessa l'individuazione dei flussi illeciti.

Ne deriva che viene ulteriormente violato lo sviluppo economico previsto dalle regole del libero mercato: i costi ed i rapporti economici sono solo fittizi, in realtà l'unico giro esistente è quello del traffico illecito dei rifiuti.



5) Individuazione di alcune criticità dell'attuale sistema: i controlli e le procedure autorizzatorie.

Pare utile, a questo punto, analizzare molto brevemente quelli che appaiono alcuni punti di "criticità" dell'attuale sistema normativo.

Dall'esperienza operativa prima illustrata appare chiaro che la maggior parte delle aziende che operano nel settore della gestione illecita dei rifiuti è rappresentata da società dotate di strumenti autorizzatori.

Ne deriva che esse sono state sottoposte ai controlli previsti dalla normativa di settore e che, ciononostante, esse abbiano potuto continuare a trafficare in maniera indisturbata.

Questo è possibile, spesso, per l'esistenza di una rete di Pubblici Funzionari consapevoli e compiacenti, i quali scientemente agevolano l'attività criminale; altre volte, per la mera farraginosità e natura del sistema dei controlli amministrativi.

Infatti, la possibilità di far largo uso di "autocertificazioni" e la strutturazione solo formale dei controlli rendono di fatto possibile il prosperare delle aziende che illecitamente operano nel settore della gestione dei rifiuti.

5.a) i controlli.

Nell'attuale sistema normativo i controlli sulle attività di gestione rifiuti sono delegati a diversi e differenti settori della P.A. e sono davvero tanti.

Il controllo dei diversi aspetti operativi di un'azienda impegnata nel settore della gestione di rifiuti è demandato infatti a più Enti e Servizi, spesso non coordinati tra loro.

Ciò comporta:

- da un lato che ciascun Ente controllore non ha una visione di insieme, ma solo una visione parziale o, addirittura, "parcellizzata" dell'attività,



- dall'altro che, proprio a causa della sovrapposibilità, parzialità, interferenza solo formale dei troppi e diversi controlli è possibile eludere le regole dell'agire corretto.

La maggior parte dei controlli, poi, ha carattere meramente formale.

Da questo deriva che non viene effettuato l'accertamento della situazione concreta e, soprattutto, la verifica delle potenzialità oggettive degli impianti sottoposti a controllo, ma ci si limita ad accertamenti di natura documentale .

E' chiaro, ad esempio, che in caso di "declassificazione documentale" dei rifiuti, all'esito del controllo formale tutte "le carte" risulteranno a posto e non emergerà nessun fatto illecito. Ciò anche se in concreto l'azienda ha sistematicamente eluso la normativa di settore.

Un correttivo potrebbe essere fornito dalla modifica della struttura dei controlli: da formali a sostanziali.

In questo modo, certamente l'azienda che violi la normativa di settore, non avrebbe più la possibilità di "farla franca".

Basti pensare ai controlli sugli impianti di compostaggio o a quelli operanti in regime di procedura semplificata (ai sensi degli artt. 31 e 33 del D.lgs. 22/97).

In questi casi, infatti, se venisse effettuato un controllo incrociato tra l'effettiva potenzialità della struttura operativa e le quantità di rifiuti che si dichiarano ricevuti e lavorati, immediatamente emergerebbe, ad esempio, l'impossibilità tecnica dell'impianto in esame a lavorare le quantità di rifiuti cartolarmente dichiarate.

5.b) il sistema delle autocertificazioni

L'attuale sistema prevede un ampio ricorso alle autocertificazioni.



Ciò trova logica spiegazione nella necessità di snellimento e di economia delle procedure amministrative.

La realtà investigativa ha, però, dimostrato che troppo spesso più che di "uso" si fa "abuso" di tali autocertificazioni, soprattutto con riferimento alla qualificazione urbanistica dell'area ove sorgono gli impianti, alle relazioni tecniche concernenti le caratteristiche e le potenzialità tecniche degli impianti.

Posto che appare necessario, per le condivisibili ragioni prima esposte, continuare ad utilizzare il sistema di autocertificazione, potrebbe essere utile individuare più efficaci sistemi dissuasivi nel caso di falsità dei documenti, e ciò al fine di responsabilizzare maggiormente gli estensori delle autocertificazioni,.

Basti pensare, ad esempio, alla possibilità di applicare "sanzioni" accessorie, quali l'estromissione dalle gare e dagli appalti, le sospensioni ed il ritiro automatico delle autorizzazioni già rilasciate, etc.

5.c) verifica della effettiva potenzialità economica dell'attività imprenditoriale.

E' prevedibile, infine, che intere categorie di attività imprenditoriali non supererebbero una seria verifica delle potenzialità economiche dell'impresa.

Basti pensare alle aziende di compostaggio ed ai cd. ripristini ambientali.

Invero, tali attività – se svolte lecitamente – sarebbero oggettivamente antieconomiche, in quanto esse comportano costi di gestione molto elevati e guadagni quanto mai esigui.

6) Conclusioni



Per tutto quanto sopra esposto deriva, in primo luogo, la necessità di approfondire la conoscenza delle terribili conseguenze sull'ambiente cagionate dalle attività di illecita gestione dei rifiuti; ciò al fine di creare una più consapevole e diffusa coscienza civica.

In secondo luogo pare auspicabile un ripensamento circa la conformazione del sistema attuale dei controlli amministrative sulle aziende operanti nel settore.