



## ***INAUGURAZIONE ANNO ACCADEMICO 2009***

**Cittaducale - 18 marzo 2009**

**Intervento del Dott. Maurizio Santoloci**  
Magistrato, Direttore del Centro Studi del C.F.S.

*Crimini ambientali - criminalità sociale, associata ed organizzata:  
interconnessione storica tra regole normative e giurisprudenza supplente*



Grazie a tutti per la Vostra presenza in questa importante giornata.

Un saluto di particolare riguardo a tutte le Autorità che hanno voluto onorare questa Scuola oggi con la loro partecipazione, ed un cordiale saluto ai giovani allievi presenti nell'aula.

È per me oggi una grande emozione assolvere all'onere, e all'onore, che il Capo del Corpo ed il Direttore della Scuola mi hanno voluto conferire riservandomi l'incarico di tenere il discorso inaugurale dell'anno accademico di questo prestigioso Istituto.

Dopo circa 25 anni di docenza continuativa in questa Scuola l'emozione si rinnova e prende nuova veste ed ancora diverso significato. Perché in questa Scuola, e lo affermo senza falsa retorica, in tutti questi anni abbiamo vissuto tutti, in prima persona ed in prima linea, l'evoluzione e le dinamiche di approccio e di contrasto ai crimini ambientali di ogni genere e tipo. Ed il titolo della relazione che mi onoro di illustrare alla Vostra attenzione non poteva che essere conseguente a questa storia della Scuola e di tutti coloro che di questo Istituto dello Stato sono stati gli attori ed i protagonisti: i direttori, i docenti interni ed esterni, gli istruttori, tutto il personale che ha formato il tessuto vitale della struttura e, soprattutto, gli allievi che in tanti anni si sono susseguiti in quest'aula. Un'aula che certamente a livello architettonico e di spazi è prestigiosa e ospitale, ma per tutti noi che abbiamo vissuto in questi anni la storia di questa Scuola l'aula in realtà è stata molto più grande. Un'aula grande quanto tutto il territorio del nostro Paese ove vi è stata la necessità di studiare, capire, approfondire, contrastare ogni fenomeno di illegalità in materia di ambiente, salute pubblica e tutela agroalimentare. Da questa Scuola, infatti, sono partiti giovani allievi forestali (poi diventati struttura portante di questa forza di polizia) e personale già esperto, ancora aggiornato con alta specializzazione; ed in questa Scuola sono poi tornati tutti, riportando esperienze e contributi di studio, confronto e miglioramento operativo. Ma - nel contempo - la componente stessa della Scuola si è spostata, ha viaggiato ed ha condiviso con il personale sul territorio problemi, vicende, realtà, successi e delusioni in una commistione tra teoria giuridica ed esperienze concrete "sul campo" che ha creato le basi stabili e durature per un ruolo essenziale che la Scuola ha svolto in questi ultimi anni.

Un ruolo di didattica che io ho sempre definito "con gli stivali ai piedi sporchi di fango"; le teorie giuridiche applicate "sul campo" alle realtà concrete criminali e di volta in volta, di caso in caso, anno per anno raffinate, adeguate ai tempi e alle dinamiche degli episodi illegali, e poi maturate ed ancorate alla realtà delle cose concrete.

E in questo contesto credo che la nostra Scuola possa rivendicare un ruolo primario sotto un altro aspetto: la elaborazione concettuale di nuovi principi giuridici poi sempre sistematicamente confermati dalla Corte di Cassazione. Un ruolo coraggioso ed innovativo, capace di leggere ed adeguare l'interpretazione applicativa delle leggi, unite alla giurisprudenza, al passo con i tempi e con le veloci evoluzioni delle dinamiche dei crimini ambientali.

Forse in questo senso siamo stati anche un po' "giuridicamente ideologici" e qualche critica in questo senso l'abbiamo anche ricevuta in passato; ma - per nostra fortuna - i fatti e l'evoluzione delle cose ci hanno poi dato ragione, e la giurisprudenza ci ha sempre riconosciuto un avallo positivo.

Cito per tutti - a titolo esemplificativo - la teoria giuridica degli "*illeciti ambientali in bianco*". Un titolo inventato ed elaborato nei suoi contenuti in questa Scuola e tradotto negli anni scorsi in una disciplina giuridica innovativa.



Oggi, registriamo di continuo sentenze della Cassazione che confermano i principi giuridici di questa nostra teoria tesa al contrasto degli atti amministrativi illegittimi in materia ambientale, ed abbiamo rilevato evoluzioni per noi insperate fino all'emissione di ordinanze di custodia cautelare in carcere e alla conferma di sequestri di iniziativa da parte della polizia giudiziaria in questo contesto.

Certo, oggi parlare di ambiente, di diritto ambientale e di contrasto ai crimini ambientali è fenomeno ordinario, diffuso e per certi versi logico ed acquisito.

Ma fino a non moltissimi anni fa non era affatto così. Fino a qualche tempo fa, e non parliamo poi di tempi estremamente remoti, parlare di reati ambientali era difficile. Nel migliore dei casi si ritenevano questi tipi di illeciti una disciplina per pochi intimi, qualche appassionato e qualche altro specializzato. Nel peggiore dei casi si intravedevano diffidenze, incredulità, e non ultime anche alcune ostilità.

La genesi dei crimini ambientali nel nostro Paese va letta e studiata in parallelo con le faticose evoluzioni delle strategie di contrasto, e soprattutto in relazione al processo di reale ed effettiva percezione dell'esistenza del problema a livello generale, passando dalla fase dei reati cosiddetti "minori" alla individuazione dei gravi delitti oggi dilaganti. Ma il dato oggettivo e storico ci dimostra che i grandi delitti dilaganti individuati oggi non sono nati di recente, ma sono stati attivati molti anni fa, quando la percezione non era proporzionata a livello di contrasto generale. Prova ne sono, ad esempio, le grandi discariche abusive sotterranee, che vengono scoperte oggi grazie ad un'attività investigativa ormai penetrante, ma che in realtà hanno visto per anni - ed a volte per decenni - azioni di interrimento di rifiuti anche pericolosissimi per poi essere ricoperte ed abbandonate a se stesse.

Dunque, oggi per parlare di ecomafia e di criminalità ambientale dilagante non possiamo limitarci ad un esame dell'ultima fase e dell'ultimo stadio del fenomeno, ma dobbiamo chiederci quali sono le sue radici storiche e come è stato possibile che si sia sviluppato in modo così diffuso e virulento.

E dobbiamo - in primo luogo - chiederci se il termine di uso comune "ecomafia" è realmente idoneo per inquadrare giuridicamente il fenomeno cui stiamo accennando. Nella formulazione consolidatasi in questi anni, il termine "ecomafia" coincide con alcuni grandi fenomeni di illecito ambientale diffuso, che si identificano nel ciclo dei rifiuti, nel ciclo del cemento, nel racket degli animali e nel traffico di beni archeologici.

A queste attività corrisponde un tessuto di "clan dell'ecomafia" che rappresenta un campione significativo della criminalità organizzata. Ma oggi il concetto può essere allargato.

Il titolo che abbiamo voluto dare a questa relazione va proprio in tale direzione: *"Crimini ambientali - criminalità sociale, associata ed organizzata: interconnessione storica tra regole normative e giurisprudenza supplente"*.

La nostra elaborazione giuridica, maturata in questa Scuola nel corso degli ultimi anni, parte dal presupposto che l'attuale fenomeno della cosiddetta "ecomafia" ha in realtà un retroterra storico e dinamico che poco o nulla ha a che vedere - inizialmente - con i fenomeni criminali in senso stretto, ma che poi grazie ad una abile e lungimirante azione di *performance* è riuscita a sfruttare ai propri fini delittuosi fino a diventare l'assoluta ed incontrastata protagonista.



Questa capacità di inserimento nei fenomeni sociali è stata ben individuata nella relazione finale del 15 febbraio 2006 della Commissione Parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse: « L'associazione criminale che opera nel mercato del crimine ambientale è un'impresa che nel mercato assume in apparenza le vesti di un'impresa legale » ed è « qualificata da una gestione manageriale della propria attività criminale »; tale impresa peraltro « mira a sviluppare alte capacità di comunicazione e di *performance* all'interno del mercato ». Le importanti inchieste portate avanti in questi anni dal Corpo Forestale dello Stato e dai Corpi regionali di Sardegna e Sicilia, dal NOE dei Carabinieri, dalla Guardia di Finanza e dalle altre forze di polizia anche locali (tra cui in primo luogo le Polizie Provinciali) ci hanno consentito uno studio ed un riscontro delle dinamiche e dei flussi storici che è risultato per tutti noi prezioso.

Nel titolo della presente relazione sono riassunti i tre livelli storici che noi riteniamo essere stati dinamicamente la base evolutiva dell'attuale grande criminalità ambientale.

A nostro avviso, nel campo ambientale operano infatti in diversi stadi temporali tre livelli paralleli di criminalità (sociale, associata ed organizzata); la criminalità organizzata "ordinaria" si è da tempo inserita a tutto campo nelle aree della criminalità sociale ed associata, in sinergia con interessi economici e lucrativi non propriamente e direttamente criminali. Da tale complessa sovrapposizione ed intersezione storica di interessi e comunanza di obiettivi si è generato un fenomeno criminale che non è solo "organizzato" in senso classico ma ha profonde ed inestirpabili radici culturali ed intellettuali che si autoalimentano in una miscela sociale, economica, politica e giuridica senza precedenti.

L'attuale assetto della "ecomafia" non si è certo materializzato improvvisamente dal nulla, ma deriva e trae la radice profonda da altri due fenomeni paralleli. Il primo del quale riteniamo che storicamente possa essere inquadrato come "***criminalità ambientale per condivisione sociale***".

Infatti, fin dagli anni '70 (epoca delle prime timide genesi delle normative ambientali nazionali), si è verificato un fenomeno in base al quale intere categorie sociali, economiche ed anche amministrative hanno sostanzialmente e di fatto ignorato o disapplicato le leggi che iniziavano a susseguirsi in questo settore, fino al periodo degli anni '80 ove tale fenomeno ha raggiunto una diffusione silente ma vastissima.

Non si trattava di fenomeni criminali in senso stretto, ma di violazioni delle regole normative di settore attuate attraverso una diffusa applicazione di prassi generali a livello locale o nazionale che - spesso con l'avallo diretto di organi pubblici - tendevano (e tendono ancora oggi) ad una palese ma collettiva e sistematica illegalità diffusa, talché la singola violazione diventava di massa. Si crea - dunque - una estinzione per desuetudine della norma e delle connesse sanzioni per disapplicazione generale palese e reiterata nel tempo. Mentre si attiva una creazione progressiva di "norme alternative" di fatto e di principi interpretativi ed applicativi che determina un illegale ma diffuso diritto virtuale sulla base del dilagante principio "così fan tutti..."

Un tipo di illegalità con radici culturali, che sarà la base di tutto, perché inizia a creare quel terreno fertile, quel substrato di pseudo principio giuridico che poi - dopo qualche anno - sarà la preziosissima linfa vitale che alimenterà l'innesto dell' "ecomafia" in questo delicato e fragile settore.



Caso da manuale di “criminalità ambientale per condivisione sociale” è il campo edilizio e vincolistico. A fronte di una antica e remota scarsa percezione generale della gravità iniziale e progressiva del fenomeno dell’abusivismo edilizio, relegato fino a tempi recenti tra i cosiddetti “reati minori”, il vero aspetto devastante in questo settore (che poi ha aperto la strada ai vari racket del cemento del mattone selvaggio) è stata la disapplicazione forzata della normativa sui vincoli paesaggistici-ambientali.

È infatti il 1985 quando nasce la prima vera importante legge di tutela delle aree di maggiore ed eccezionale pregio ambientale e paesaggistico del nostro martoriato Paese: la famosa “legge Galasso”. Una legge che da sola, se rispettata applicata, avrebbe consentito di stroncare e prevenire ogni fenomeno di grave abusivismo edilizio in tutte quelle straordinarie aree territoriali che sono da sempre il principale obiettivo dell’ingordo appetito dell’ “ecomafia” del cemento e del mattone: le rive del mare, dei fiumi, i boschi e le foreste, i parchi, le aree archeologiche e quanto di più straordinario offriva ancora intatto il nostro territorio.

Ebbene, a fianco delle illegalità brutali e palesi di abusivisti che continuavano ad edificare non solo sulla riva del mare ma dentro le scogliere con le fondamenta sott’acqua, emergeva un fenomeno parallelo e straordinario: i cosiddetti “abusi edilizi in bianco” (altra elaborazione concettuale creata negli anni scorsi in questa Scuola). Cosa succedeva?

In pratica, da parte delle pubbliche amministrazioni deputate ad applicare questa legge per preservare il proprio territorio naturale, si agiva praticamente ignorando l’esistenza della legge stessa. Due sono i casi da manuale (storici, oggettivi ed incontestabili).

Il primo: l’ex concessione in sanatoria in area vincolata. Al tempo, la “legge Galasso” sui vincoli e la parallela normativa sull’edilizia proibivano in modo chiaro ed insuperabile il rilascio di concessione in sanatoria da parte dei Comuni per abusi edilizi realizzati nelle aree protette dal vincolo paesaggistico ambientale. Un divieto logico ed essenziale per scoraggiare gli intenti di chiunque volesse edificare abusivamente sulle rive del mare, nei boschi, nelle aree protette e nelle altre aree di alto pregio. La legge era conscia che se l’abusivista che costruiva un palazzo sulla costa o nel parco nazionale poteva sperare nella sanatoria, l’abusivismo sarebbe diventato irrefrenabile. Ebbene il fenomeno sconcertante è che gran parte dei Comuni del nostro Paese hanno per anni in modo imperterrito, sistematico e seriale rilasciato concessioni in sanatoria per ogni tipo di abuso edilizio entro aree vincolate, in dispregio di ogni regola normativa. Su questo fenomeno negli anni ‘90 si è attivata una vera e propria campagna d’intervento giuridico e giudiziario, e quest’aula è stata teatro per anni di didattiche operative per contrastare questo fenomeno incredibile di “illeciti ambientali in bianco”. Intere generazioni di forestali, in questa sede, e di altre forze di polizia, in altre sedi, sono state sensibilizzate alla nuova teoria giuridica di contrasto. Per anni, prima la giurisprudenza di merito, poi sistematicamente la Cassazione ed infine perfino la Corte costituzionale hanno ribadito in modo inequivocabile che le concessioni in sanatoria non potevano essere rilasciate in aree vincolate e, dunque, il comportamento dei Comuni era illegittimo e penalmente sanzionabile. Ma il fenomeno è continuato imperterrito e indisturbato, e le azioni di contrasto hanno determinato una giurisprudenza copiosa ed altamente significativa, della quale è bene che in particolare i giovani allievi oggi ne abbiano percezione per una formazione ed informazione compiuta ed integrale della storia delle illegalità del nostro Paese e del grande impegno di contrasto che – anche in questo difficile settore – i loro colleghi negli anni scorsi hanno sapientemente e brillantemente attuato.



Secondo esempio: le commissioni urbanistiche “integrate”. La legge sui vincoli paesaggistici basava il suo punto nodale sul nullaosta preventivo rispetto alla concessione del Comune che veniva prima assegnato dallo Stato (decreto Galasso iniziale) e poi dalla Regione (legge Galasso successiva). I Comuni erano - dunque - i soggetti controllati e la Regione il soggetto controllore. Paradossalmente tutte le Regioni hanno poi delegato ai Comuni (e cioè ai soggetti da controllare) il rilascio del nullaosta, talché i Comuni sono diventati controllori di sé stessi. Ma non è stato questo il problema fondamentale... Perché i Comuni hanno poi di fatto abolito la legge Galasso sui vincoli paesaggistici in modo silente attraverso un meccanismo che ha dell'imprevedibile. Infatti, il Comune delegato dalla Regione doveva prima attivare la procedura formale per il nullaosta, che restava atto amministrativo perfetto ed impugnabile, e poi paradossalmente sulla base di questo primo atto che lo stesso Comune si autorilasciava attiva la riunione della commissione urbanistica per decidere se rilasciare o meno la successiva concessione urbanistico-edilizia. A questo punto, in realtà, gran parte dei Comuni hanno semplicemente cancellato di fatto la prima fase ed hanno abolito per prassi il nullaosta preventivo, procedendo ad integrare nel contempo la commissione urbanistico-edilizia con un “esperto” in materia ambientale che esprimeva un “parere” direttamente in sede di rilascio della concessione. Tale parere nella prassi ha dunque surrogato il nullaosta paesaggistico che era il punto fondamentale della legge Galasso. Così detta legge è stata “abolita” per desuetudine applicativa.

È logico intuire che già soltanto grazie a questi due fenomeni, si sono creati nel tempo tutti i perfetti presupposti giuridici e sociali per favorire l'innesto dei vari racket dell'edilizia nel campo delle dinamiche ambientali e soprattutto nel grande assalto alle aree vincolate. Tali aree infatti, grazie a questo snaturamento delle applicazioni delle leggi, sono rimaste prive di ogni forma di tutela. L'enorme lucro derivante dalla cementificazione delle più pregiate aree vincolate, a fronte della prospettiva della facilitazione amministrativa generalizzata e - nel contempo - della pratica certezza della concessione in sanatoria anche per i manufatti realizzati - ad esempio - dentro il mare, ha di fatto risvegliato ed attirato l'interesse dell' "ecomafia" edilizia fino alla sua inevitabile e straordinaria evoluzione di diffusione a tappeto in tutto il territorio nazionale.

Ma la “criminalità ambientale per condivisione sociale” ha prodotto molti altri grandi eventi di illegalità sistematici. Uno degli esempi più significativi nel campo dei rifiuti liquidi (oggi teatro indiscusso delle maggiori infiltrazioni di criminalità organizzata) è quello della “fertirrigazione” con reflui zootecnici e dello spandimento dei reflui oleari in alcune aree territoriali; tali pratiche sono state per prassi condivisa estrapolate di fatto dalle regole normative sulla gestione - appunto - dei rifiuti liquidi. Ed ancora il diffuso fenomeno dei depositi temporanei extraziendali, veri e propri serbatoi di illegalità, alternativi agli stoccaggi ufficiali e caratterizzati da una “invisibilità giuridica” che li ha trasformati in crocevia preziosi per ogni tipo di traffico di rifiuti. Anche in questo delicatissimo settore abbiamo dovuto purtroppo assistere nell'ultimo decennio, oltre che ad una diffusa illegalità sociale che ha di fatto accettato come legali questi depositi totalmente in violazione di ogni legge nazionale e delle direttive europee, anche a molti provvedimenti illegittimi di pubbliche amministrazioni che - anche se certamente non per fini criminali ma per altre finalità in sé stesse condivisibili - sono andati a “legalizzare” questi tipi di depositi, creando così una base pseudo-giuridica per detto fenomeno che è stato poi ampiamente utilizzato dalle cosche criminali per difendere, anche in sede processuale, tali attività. E dunque, storicamente, i depositi di temporanei extraziendali sono diventati la grande madre dei traffici illeciti di rifiuti e la base di grandi inchieste a livello nazionale.



Anche in questo settore la teoria degli “illeciti ambientali in bianco” ha trovato ampia diffusione applicativa e molteplici sono stati in questi ultimi anni le attività investigative che hanno utilizzato la pratica applicazione di questa innovativa disciplina nel contrasto ai grandi crimini ambientali.

Il secondo livello del fenomeno in questione, a nostro avviso, riguarda una speciale forma di “**criminalità ambientale associata**”, che non ha ancora nulla a che vedere con la criminalità organizzata in senso stretto. Si tratta infatti di un fenomeno ancorato a livello sociale a fasce di illegalità maturate non da soggetti malavitosi in linea generale, ma da titolari di aziende, imprenditori, operatori commerciali e purtroppo anche da alcuni addetti e dipendenti della pubblica amministrazione i quali, appunto, si associano tra di loro con il fine specifico di raggiungere un obiettivo di lucro derivante dalla sistematica violazione delle leggi ambientali.

Si tratta di violazioni delle regole normative di settore attuate attraverso una rete di aziende e privati - che molto spesso beneficiano di un avallo di fatto o di una condivisione diretta da parte di strutture pubbliche - che hanno con il tempo creato un sodalizio di fatto (anche se non dichiarato) per operare con reciproco e collettivo vantaggio lucrativo. Si creano così reti di cointeresse sinergico con il comun denominatore della sistematica violazione della legge attuata con metodo, studio preliminare, contatti reciproci di condivisione, eventi operativi reiterati e ripetuti nel tempo, collaudata sinergia di interessi e interazione dinamica sul territorio e lucrativa a livello collettivo.

Sono associazioni di fatto limitate o diffuse che difettano del carattere di collegamento con soggetti malavitosi in senso stretto, ma che attuano sul territorio una presenza di elevata e pericolosissima illegalità permanente con danni ambientali spesso incalcolabili.

Il confine con i settori malavitosi sono labili e fragili e per forza di cose – soprattutto per necessità operative e gestionali - è ipotizzabile in diversi casi, comunque, un incrocio di strade ed interessi dagli effetti comprensibilmente gravissimi. Gran parte delle recenti grandi inchieste in materia di gestione illegale di fanghi tossici in agricoltura hanno evidenziato una diffusa sinergia associativa tra produttori, trasportatori, titolari di siti finali ed alcuni organi pubblici amministrativi. Gli ordini di custodia cautelare emessi per decine di soggetti hanno sempre confermato una deleteria associazione di fatto trasversale caratterizzata da un forte cointeresse operativo, gestionale ed economico tra i vari soggetti interessati anche a livello interregionale.

In alcuni casi sono stati arrestati anche pubblici funzionari con competenze autorizzatorie e di controllo. E così per altri settori, come ad esempio le escavazioni abusive lungo le rive dei fiumi per il traffico dei materiali in questo modo ricavati a fini edilizi, fino ai fenomeni della zoomafia che vedono uniti ed associati una serie di vari soggetti dediti a tali delitti, tra i quali anche noti professionisti.

Da questi due livelli si genera – poi – inevitabilmente il terreno di cultura e di favorevole innesto per la “**criminalità ambientale organizzata**”, che va ad insediarsi su un substrato non soltanto sociale ma soprattutto culturale e di principi giuridici che costituiscono una schermatura formidabile per la propria proliferazione.

L’infiltrazione - inevitabile - della malavita organizzata nel lucroso affare dell’edilizia abusiva, soprattutto in aree vincolate, e nel settore degli smaltimenti e dei recuperi illegali dei rifiuti, soprattutto industriali pericolosi, appare oggi - con i presupposti sopra esposti - un fenomeno ormai pacifico ed incontestabile.

Consegue, dunque, l’applicazione nel sistema del cemento e del mattone selvaggio e nel campo della gestione illegale dei rifiuti di tutte le dinamiche e metodologie tipiche del crimine organizzato, ivi inclusa la componente “militare” per assicurare il controllo del territorio, delle piazze e delle impunità.



Molte delle recenti grandi inchieste per smaltimenti di ingenti quantitativi di rifiuti pericolosi o di falsi recuperi (“smaltimenti in bianco”) hanno evidenziato la presenza della cosiddetta “ecomafia” nelle dinamiche di tali azioni illegali diffuse.

Ma un esempio tipico che conferma la nostra costruzione giuridica e che riassume in modo sintetico e significativo la intersezione storica tra i tre tipi di illegalità fin qui esposti è quello del problema del recupero di rifiuti anche pericolosi e delle rifiuto del ... rifiuto.

Dal 1997, anno in cui il nostro Paese ha recepito le direttive europee in materia di rifiuti, il sistema di gestione connesso ha previsto in modo chiaro e lineare che sia lo smaltimento sia il recupero di rifiuti siano da considerarsi operazioni finali, appunto, del sistema di gestione medesimo. Dunque, da questa data tutto il sistema nazionale industriale ed artigianale, nonché quello commerciale debbono adeguarsi a tali nuove regole, alla luce delle quali tutti i materiali di cui ci si è disfatti e che sono diretti verso il recupero sono da qualificarsi giuridicamente come “rifiuti”. E come tali sono ormai disciplinati dalla relativa normativa che è di precauzione e, dunque, molto più penetrante a livello di regole e controlli rispetto alla normativa sui prodotti.

Storicamente, tutte le aziende che fino al 1997 ricevevano materiale da recuperare classificavano e consideravano tali forniture come “merce”, con la conseguente applicazione, appunto, della normativa su prodotti. Dalla suddetta data, invece, la serie rilevante di tali aziende finali, i trasportatori connessi e le aziende fornitrici a monte avrebbero dovuto invece adeguarsi alla normativa sulla gestione dei rifiuti.

Di fatto, invece, gran parte del mondo aziendale interessato a questo settore non ha accettato il principio di trasformarsi in recuperatori di rifiuti e di adeguarsi alle nuove regole. Questo, tuttavia, non per motivi criminali ma semplicemente per evitare nuovi fastidi amministrativi (formulari, registri di carico e scarico e mud) e spesso per radicamenti culturali ancestrali. Si pensi, ad esempio, al primario settore dei rottami ferrosi; ancora oggi alcuni titolari di aziende del settore o piccoli operatori diffusi sul territorio insistono nel dire che è assurdo che la “ferraglia” sia un rifiuto e che loro siano recuperatori di rifiuti; dal loro punto di vista per generazioni quei rottami sono stati “ferraglia” e nella loro impostazione culturale e di principio tali restano.

Tutto questo meccanismo di tipo non criminale, ma a cavallo tra la difesa di vecchi vantaggi aziendali, la paura del nuovo, incrostate concezioni culturali e sociali avvalorate da chi vuole “meno Stato” per avere le mani libere, o ancora nella generale vocazione all’illegalità spicciola in un Paese con regole inefficaci, con il comun denominatore della cultura dell’affermazione invadente dell’interesse privato, che erode il concetto stesso di bene comune, ha causato una indiscussa realtà di fatto: gran parte delle aziende nazionali che dovevano diventare aziende di recupero non hanno accettato tale nuovo loro ruolo e hanno rifiutato...i rifiuti! Ed hanno continuato a trasportare, commerciare e trattare nella fase finale i rifiuti, anche pericolosi e di ogni genere, come se ancora fossero prodotti e merci ordinarie. Questo mondo si è dunque auto-escluso dal sistema di gestione di rifiuti e dai connessi necessari controlli.

Si è pertanto creata una vastissima zona franca totalmente estranea alle regole in materia di gestione di rifiuti.

All’inizio il fenomeno poteva considerarsi sostanzialmente limitato alla “criminalità ambientale per condivisione sociale”, in quanto era privo di ogni aspetto di infiltrazione del racket e si limitava a violare le leggi sulla tracciabilità e sui controlli oltre che sulla tenuta dei regolari documenti, ma in realtà il recupero poi avveniva sostanzialmente in modo corretto.



Quando, poi, si è capito che l'autoesenzione dal regime di gestione di rifiuti - e dunque dai relativi controlli - aveva creato un vasto buco nero entro il quale era possibile riversare ogni tipo di rifiuto, anche micidiale, per farlo scomparire o per "ripulirlo" giuridicamente ed in seguito immetterlo sul mercato spacciandolo per prodotto ordinario, è scattata la fase della "criminalità ambientale associata". Infatti da quel momento più soggetti aziendali, commerciali e purtroppo anche addetti alla pubblica amministrazione si sono di fatto associati per realizzare quelli che abbiamo poi qualificato come "smaltimenti di rifiuti in bianco", con ciò riferendoci ad operazioni di vero e proprio smaltimento sostanziale di rifiuti, anche pericolosi, spacciati come falsi recuperi. Inizia con questo fenomeno la tragica epopea dei falsi recuperi che nascondono terribili forme di trattamento finale dei rifiuti che a seguire finiscono sottoterra, sulle nostre tavole, nelle nostre acque e avvelenano ogni aspetto della nostra vita sociale quotidiana.

Si è così aperta una falla dalle dimensioni impensabili, nata a livello di criminalità culturale e sociale per banali motivi di difesa dei piccoli vantaggi soggettivi ed aziendali, evolutasi poi in forma progressivamente sempre più associata fino a diventare naturalmente ed inevitabilmente un terreno di primario interesse per la criminalità organizzata. È la soluzione finale per l'ambiente nel nostro Paese.

Sull'ampio e stratificato substrato culturale di principio che ha portato a ritenere socialmente il recupero come estraneo all'operazione di gestione rifiuti, si è innestato ogni tipo di racket criminale che utilizza in primo luogo proprio queste pseudo teorie giuridiche per crearsi una schermata di apparente legalità ed invisibilità formale; e sfrutta così quelle enunciazioni varate e sostenute dalla criminalità sociale per altre finalità, ma che adesso sono diventate prezioso strumento in mano alla criminalità organizzata. Un atto di orgoglio e di ravvedimento da parte di questi strati di criminalità sociale, con una regressione generale dei propri posizionamenti di principio, avrebbe al tempo certamente consentito nella fase iniziale di stroncare l'infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto in questione, togliendo la linfa vitale necessaria a tale operazione. Ma così non è stato e, per continuare a difendere i piccoli privilegi di basso livello, si sono continuate a sostenere prassi e regole inesistenti in modo imperterrito e irresponsabile. Questo ha continuato ad alimentare la copertura giuridica e formale della criminalità organizzata che ancora oggi continua a pieno regime ad operare in questo settore, utilizzando ed ormai controllando la criminalità associata di prima avventura che ha costituito l'ossatura iniziale degli "smaltimento in bianco", una specie di avviamento collaudato aziendale, e che oggi è la struttura portante dei falsi recuperi in mano alla vera e propria "ecomafia".

Ma in questa interconnessione storica, che ruolo hanno avuto **le regole normative e la giurisprudenza?**

Dobbiamo purtroppo evidenziare che il sistema normativo, che in tutto questo arco temporale ha disciplinato le regole di settore nei vari campi a tutela dell'ambiente e della salute pubblica, è stato sostanzialmente carente e soprattutto caratterizzato troppo spesso da una stratificazione di leggi, decreti attuativi, proroghe, eccezioni e rinvii che, uniti a scelte di esposizione dei principi farraginosi e spesso realmente incomprensibili anche per tecnici specializzati, hanno determinato una insoddisfacente applicazione del sistema legislativo.

Troppo spesso la non chiarezza della norma è stata fonte di distonie applicative e di difficoltà seriali nei controlli e nelle verifiche.



Ma il vero e più grande problema è stato il carattere meramente formale e non sostanziale di diverse leggi ambientali, talché oggi possiamo affermare - senza timore di essere smentiti - che in alcuni campi primari e delicati non esiste una regola giuridica efficace e diretta e soprattutto sostanziale. Seppure può apparire sorprendente, il campo di estrema importanza dell'inquinamento idrico è un caso da manuale. E riteniamo di poter ribadire che - incredibilmente - ancora nel nostro sistema giuridico non esiste un reato specifico e diretto di inquinamento idrico.

Infatti, la parte terza del D.Lgs. n. 152/2006 (c.d. T.U. ambientale), dopo aver enunciato e delineato una serie di importanti principi finalizzati agli obiettivi di tutela giuridica delle acque, in sede sanzionatoria si rivela un gigante dai piccolissimi piedi d'argilla. Infatti, tutto il sistema sanzionatorio è meramente formale e non prevede alcun principio sostanziale, e nel contempo è impostato solo su sanzioni sostanzialmente depenalizzate o - al massimo - micropenalizzate con effetto deterrente repressivo praticamente irrilevante.

Ma, il dato più significativo da sottolineare è il fatto che in tutta questa disciplina giuridica praticamente non esiste un reato sostanziale di inquinamento idrico!

Infatti, una attenta lettura degli articoli che riguardano le sanzioni (anche penali) di questa parte terza del T.U. evidenzia come non è previsto nessun reato diretto e specifico di danno ambientale per chi inquina un corso d'acqua pubblico. Manca - appunto - una sanzione penale di tipo sostanziale che vada a concernere il deterioramento delle acque, e dunque possiamo affermare che nella norma in questione alla fine manca la sanzione principale e cioè una previsione specifica di punibilità per chi inquina sostanzialmente le acque o i terreni.

Si veda, al riguardo, che il reato più importante considerato come di "inquinamento idrico" nella terminologia comune in realtà è soltanto un illecito di pura forma che non punisce chi inquina, ma solo chi non rispetta le regole per inquinare stabilite nella stessa norma; si tratta infatti di un reato (ma in alcuni casi anche di un blando illecito amministrativo) che viene applicato non a chi ha danneggiato un corso d'acqua pubblico inquinandolo, ma a chi ha riversato le proprie acque di scarico su un corpo ricettore (così la legge definisce le nostre preziose acque pubbliche...) non rispettando i livelli tabellari per "inquinare legalmente" stabiliti dalla norma stessa. La quale norma, non proibisce l'inquinamento idrico ma semplicemente lo regola, stabilendo in modo politico-amministrativo dei parametri di massima accettabilità dei singoli elementi inquinanti; la sanzione scatta - dunque - non quando si inquina nel senso di comune di percezione sociale, ma soltanto quando si "inquina" senza rispettare le regole per inquinare, atteso che la norma non proibisce l'inquinamento ma lo regola, stabilendo dei parametri (naturalmente politici e modificabili dal legislatore secondo criteri di volta in volta variabili) entro i quali l'inquinamento (anche quello di forte impatto ambientale) è ritenuto "legale" dal sistema giuridico, mentre soltanto se vengono superati quei limiti - stabiliti nella tabella allegata alla parte terza del testo normativo di settore - allora scattano gli illeciti. Inoltre la prova di tali reati (o spesso illeciti amministrativi) non va individuata e trovata sul corso d'acqua inquinato, bensì nel pozzetto di ispezione situato sullo scarico aziendale prima che questo riversi le acque reflue sul corpo ricettore. Il che è altamente significativo della natura, portata e finalità di questo tipo di sanzioni che sono collegate esclusivamente alle regole formali di disciplina dello scarico e totalmente estranee agli eventuali danni ambientali che quelle acque di scarico hanno magari provocato sul corso d'acqua (non a caso definito dalla norma "corpo ricettore").

La sanzione pertanto non punisce l'inquinamento ma un comportamento... Ebbene, oggi nell'ottica antiquata della norma in esame non inquina chi inquina realmente, ma inquina chi non rispetta le regole stabilite al momento dalla legge per inquinare.



È logico poi che le tabelle possono essere modificate secondo il momento politico, e dunque nel caso esemplare sopra riportato potrebbe accadere che il parametro ammoniaca nella tabella specifica potrebbe essere modificato dal legislatore e pertanto diventare più permissivo o più restrittivo secondo la decisione politica del momento; di conseguenza quello che è “inquinante” oggi potrebbe non esserlo domani o viceversa (qualora si verificasse l’ipotesi inversa). E del resto la Corte di Cassazione, fin dalla normativa pregressa (che riportava lo stesso vizio di origine), ha individuato con esattezza questo problema: « *Il reato di cui all’art. 51 del D.L.vo 17 maggio 1999, n. 152, costituisce reato di pericolo, che prescinde dalla prova concreta di un danno. L’inquinamento è considerato presunto dal legislatore allorché siano stati superati determinati valori limite di emissione: al di sotto dei limiti l’inquinamento è ritenuto accettabile dal sistema legale, mentre quando sia superata la soglia di accettabilità viene commesso il reato.* » (Cassazione Penale - Sez. - III sentenza del 21 febbraio 2000, n. 1928).

Va, tuttavia, sottolineato che proprio a causa di tale storica carenza di principio della nostra normativa sull’inquinamento idrico, la giurisprudenza per affrontare i gravi casi di inquinamento del nostro Paese ha favorito l’applicazione di “reati satellite” di maggiore e più diretta efficacia e soprattutto diretti a individuare e punire l’inquinamento sostanziale delle nostre risorse idriche. Tra questi, in primo luogo il reato di danneggiamento aggravato di acque pubbliche previsto dall’art. 635/II°, comma 3, del codice penale.

Ed è questo ancora oggi - di fatto - l’unico reato importante che abbiamo nel nostro sistema giuridico per combattere i grandi inquinamenti idrici.

Ecco – dunque – che da questo esempio significativo si trae il senso del termine “giurisprudenza supplente” che caratterizza una parte del titolo di questa relazione. Ed effettivamente in questo lungo arco temporale dobbiamo rilevare che, a fronte di un sistema normativo assolutamente inadeguato ed insufficiente per affrontare i grandi crimini ambientali (anche perché spesso tendente alla depenalizzazione), un ruolo strategico e di importanza fondamentale è stato rivestito dalla giurisprudenza. Questo può anche essere criticabile e può anche non corrispondere ad auspicabili criteri di certezza assoluta del diritto. E queste critiche possono essere anche fondate.

Ma, se vogliamo seguire un percorso argomentativo realistico, pratico e collegato con la realtà delle cose concrete e non astrattamente dottrinario, dobbiamo prendere atto della situazione storica oggettiva. Tutti avremmo preferito avere leggi chiare ed applicabili senza particolari problemi interpretativi; ma il dato di fatto è che le regole sono state spesso molto complesse e soprattutto si sono registrati ampi varchi di zone franche di fatto privi di sostanziale tutela giuridica ambientale. I crimini ambientali hanno viaggiato molto velocemente a livello quantitativo e qualitativo e le forze di polizia giudiziaria hanno dovuto necessariamente ricercare strumenti di intervento anche nella giurisprudenza per adeguare la propria velocità e capacità di azione a quella delle cosche criminali. Se, tornando all’esempio citato dell’inquinamento idrico, la giurisprudenza non avesse fornito l’applicabilità del delitto di danneggiamento di acque pubbliche del codice penale come “reato satellite” rispetto ai micro illeciti formali previsti dal 1976 ad oggi dalle leggi di settore, grandi inchieste per terribili episodi di inquinamento idrico a fortissimo impatto ambientale sarebbero state impossibili. Ed il discorso analogo vale per molti altri settori della tutela giuridica dell’ambiente e della salute pubblica. Anche il settore agroalimentare, che è violentato da ipotesi delittuose sempre più sofisticate e subdole, oggi appare incapace di esprimere nella normativa specifica ipotesi di delitto significative per un efficace contrasto a tali forme emergenti criminali e di conseguenza ancora una volta l’operatore di polizia giudiziaria nelle grandi azioni di accertamento e repressione è costretto a ricorrere a “reati satelliti” per lo più sempre mutuati dal codice penale con l’avallo della giurisprudenza della Cassazione.



L'interconnessione storica tra regole normative e giurisprudenza supplente per i tre livelli di criminalità ambientale è stato uno degli obiettivi di studio e di elaborazione prioritario di questa Scuola per intere generazioni di allievi, che poi sono diventati investigatori sul territorio, artefici di inchieste di alto livello e professionalità e sempre avallate da tutte le magistrature competenti. La loro storia è la storia della Scuola, che anche dopo la chiusura dei corsi è sempre rimasta con gli stivali ai piedi sul territorio in questo grande impegno collettivo che è la nuova storia del CFS nella coerenza delle sue antiche radici storiche.

Ed in questo contesto un ulteriore passo verso l'impegno diretto ed operativo sul territorio a supporto del personale impegnato ad ogni livello nel contrasto ai crimini ambientali ed agroalimentari è stato attivato dal Capo del Corpo, Ing. Cesare Patrone, con la creazione del *Centro Studi per la Promozione Scientifica e le Tecniche di Polizia Giudiziaria Ambientale del CFS*. Un organo deputato proprio a coinvolgere gli operatori impegnati sul territorio in raccordo con professionalità esterne alla ricerca di nuovi e sempre più aggiornati spunti giuridici e procedurali per adeguare le strategie di contrasto alle nuove emergenti evoluzioni dei delitti di competenza. Il settore degli incendi boschivi è stato già proficuamente oggetto di approfondimento e di elaborazioni concettuali innovative e coraggiose per adeguare la lettura delle leggi e della giurisprudenza alle nuove realtà di crimini incendiari. Consci del fatto che oggi anche tali delitti pretendono nuove ottiche di approccio e di lettura, con nuove concettualità in ordine al concetto di incendio perfetto consumato, del tentativo e degli atti preparatori, del dolo eventuale e dei provvedimenti cautelari, nonché in relazione alla classificazione giuridica degli ordigni incendiari e delle misure interdittive a carico di soggetti specifici.

Nell'ambito di questo impegno, proficua ed entusiasmante è la ormai collaudata collaborazione con altre forze polizia e diverse amministrazioni pubbliche, in una sinergia di intenti che infonde nuova energia ad un impegno antico. Veramente antico.

Perché la storia dell'impegno del Corpo Forestale dello Stato e di questa Scuola in tutte le sue sedi e componenti vitali è anche la storia delle persone. Ed in questa amministrazione la storia della persone, cari giovani allievi che vi preparate ad operare sul territorio, è una storia vera, intensa, sentita. E sarà la vostra storia.

Dott. Maurizio Santoloci

Cittaducale, li 18 marzo 2009