

Tutela dell'ambiente e beni comuni

Voci a confronto per la salvaguardia di diritti primari

Roma, 5 aprile 2018

Egle Pilla

Giudice per le indagini preliminari, Tribunale di Napoli

Sono qui nella duplice veste di giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Napoli e di consulente della Commissione bicamerale di inchiesta sul ciclo illecito dei rifiuti e degli illeciti ad esso correlati, tentando di fornire senza alcuna pretesa di esaustività un angolo visuale privilegiato rispetto alla comprensione del fenomeno che stiamo descrivendo: quello del giudice che opera nel momento dell'accertamento e della repressione dell'illecito ambientale e quello del consulente della Commissione che osserva e investiga sui fenomeni cercando, nella comprensione delle vicende, di fornire spunti di riflessione e di evidenziare criticità anche per poter affrontare soluzioni.

La Commissione attraverso i suoi poteri di inchiesta svolge sicuramente una attività piu' simile a quella svolta dalla magistratura inquirente, pur essendo la attività di indagine diversa da quella del Pubblico Ministero dal momento che è volta ad investigare fenomeni per comprenderli e non ad istruire processi .

La ricostruzione delle singole vicende giudiziarie nell'ambito della attività di inchiesta consente di operare qualche considerazione di carattere piu' generale su come si

presenta oggi l'illecito ambientale e quali siano le peculiarità dell'indagine ad esso legate.

In primo luogo va evidenziato che il fenomeno delle "ecomafie" in realtà comprende fenomeni illeciti anche di diversa natura non necessariamente collegati agli ambienti della criminalità organizzata.

Le ragioni che sono alla base dell'illecito ambientale sono assai numerose e complesse e nel territorio campano si sovrappongono e si intersecano dando vita a situazioni di assai difficile accertamento .

La contaminazione continua di terra, acqua e aria è in gran parte ascrivibile, oltre che alle reiterate condotte di soggetti privati che continuano a gestire i rifiuti senza alcun rispetto delle regole minime di salvaguardia dell'ambiente, anche all'esercizio illecito della attività d'impresa.

Sono frequenti i casi di attività imprenditoriali lecite che gestiscono i rifiuti in maniera illecita operando in violazione delle normative del settore: le tipologie più frequenti sono quelle della gestione di rifiuti senza la prescritta autorizzazione o al di fuori dei limiti della stessa.

A ciò si aggiunga l'esercizio dell'attività imprenditoriale in violazione delle normative in tema di sicurezza sul lavoro, nelle specifiche ipotesi in cui - per la particolare complessità dei relativi cicli di produzione - tali inosservanze pregiudicano non solo la salute dei lavoratori, ma anche l'ambiente circostante: il confine tradizionale tra l'ambiente interno dell'impresa e quello esterno della comunità circostante diviene sempre più evanescente .

Il fenomeno diventa più complesso se poi si considera la presenza non solo dell'impresa formalmente lecita che agisce in disprezzo della norma , quanto piuttosto dell'impresa totalmente illecita.

L'impatto di tale impresa è evidente: laddove l'attività non sia giuridicamente esistente la gestione del rifiuto sarà necessariamente invisibile, ispirata all'ottica del massimo risparmio conseguibile. Esemplicative in tal senso, per il loro notevole impatto sull'ambiente, sono le attività di contraffazione e di abusivismo edilizio.

La regione Campania ospita un rilevantissimo numero di opifici totalmente abusivi, costruiti e gestiti in dispregio di tutte le disposizioni del settore, che impiegano la manovalanza clandestina, costretta a lavorare in condizioni disumane e drammatiche: in questi luoghi si svolge una intensa attività di contraffazione di beni di vario genere. Gli scarti di questa produzione, tessile e non, sono solitamente sversati nei comuni limitrofi, raccolti in grandi sacchi e abbandonati lungo il ciglio della strada, spesso negli stessi punti, in alcuni casi anche bruciati.

L'abusivismo edilizio determina un impatto rilevante sul territorio poiché comporta lo scarico occulto di materiale di risulta, inevitabilmente destinato ad inquinare terra ed acqua.

E poi c'è l'"indotto illegale" con forte impatto ambientale: i furti e le rapine di veicoli comportano la nascita di autofficine totalmente abusive dedite allo smontaggio e all'assemblaggio di pezzi di veicoli di provenienza delittuosa ove gli scarti di produzione e gli olii vengono gestiti senza alcuna cautela

E un'attenzione particolare va poi riservata al connubio corruzione/ambiente, anche al di fuori delle ipotesi in cui il rapporto diventi trilatero, arricchendosi della presenza della criminalità organizzata.

Nelle indagini ambientali l'elemento della vendita della funzione pubblica e la violazione di leggi per l'interesse dei privati diviene anche essa una ulteriore causa del fenomeno dell'inquinamento dell'ambiente nell'ipotesi in cui le attività oggetto di mercimonio siano connesse al servizio pubblico della gestione dei rifiuti.

La corruzione facilita ed esaspera le condotte illecite in campo ambientale aprendo varchi nella pubblica amministrazione e tra gli enti di controllo trasformando gli interessi collettivi in interessi privati.

La corruzione è un formidabile strumento per commettere illeciti ambientali ed appare come il principale ostacolo per la gestione virtuosa e responsabile degli ecosistemi nonché un evidente ostacolo alla economia circolare.

Esaminiamo le ipotesi in cui nelle indagini non subentri necessariamente la criminalità organizzata, ipotesi che si verificano anche di frequente.

Si consideri in primo luogo l'ipotesi di affidamenti diretti relativi alla gestione dei rifiuti avvenuta senza gara ed effettuata sulla base di inesistenti ragioni di urgenza.

Accade spesso che in nome dell'urgenza e dell'emergenza gli enti territoriali affidino in via diretta, a società o imprese private, i servizi relativi al ciclo integrato dei rifiuti e, in particolare, il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani (lo stesso accade in relazione ai servizi relativi al ciclo integrato delle acque).

Di solito la prassi degli affidamenti diretti prende le mosse dall'indizione di gare svolte con procedure ristrette, volte ad affidare, per brevissimi periodi, i servizi di igiene urbana. Successivamente, a seguito dell'aggiudicazione della gara effettuata con procedura ristretta, la ditta affidataria del servizio, dopo la scadenza del termine previsto dal disciplinare di gara, continua a gestire il servizio stesso attraverso reiterate proroghe degli affidamenti; le reiterate e continue proroghe trasformano la situazione emergenziale in una aggiudicazione stabile.

E' questo un meccanismo illecito molto semplice e rudimentale per condotte corruttive in quanto i soggetti che detengono il potere decisionale nell'ambito della materia degli appalti relativi ai rifiuti, strumentalizzando il requisito della urgenza affidano il servizio ad imprese dietro corrispettivo di danaro o utilità in via diretta e senza gara stabilizzando l'assegnazione con illegittime proroghe.

Ma il meccanismo corruttivo diviene necessariamente piu' sofisticato allorquando l'aggiudicazione dei servizi in materia di rifiuti, ma lo stesso accade rispetto ai servizi in materia di ciclo integrato delle acque, avviene attraverso la indizione di gare di appalto svolte attraverso la cd. procedura a evidenza pubblica.

In questo caso affinché operino i meccanismi corruttivi consistenti nel versamento delle tangenti ai componenti le stazioni appaltanti dietro aggiudicazione vengono, infatti, in rilievo i profili di grandissima discrezionalità riconosciuti dalla legge alla commissione nell'ipotesi di opzione per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa che può tra l'altro inserire nel bando specifici requisiti che predeterminano la scelta dell'aggiudicatario. Il bando è così costruito su misura dell'appaltatore.

Nell'ipotesi di procedura con il sistema del massimo ribasso si creano cartelli chiusi di imprese che prendono tutte parte alla gara con la promessa di risultare prima o poi vincitori con un criterio di rigida turnazione o attraverso la conoscenza del funzionario corrotto che consapevole della media delle offerte, può dolosamente manometterle.

Sempre escludendo le ipotesi in cui sia coinvolta la criminalità organizzata, una ulteriore causa di fenomeni di illeciti ambientali è legata alla insufficienza di impianti di trattamento nei luoghi in cui originariamente si produce il rifiuto ed in particolare nelle regioni del centro-sud: la destinazione necessitata di questi rifiuti per il trattamento è rappresentata dai territori del nord ove è abbastanza consistente la presenza di impianti di trattamento.

Accade infatti che attraverso figure nevralgiche, quali gli intermediari, il rifiuto viaggia dal Sud al Nord. L'intermediario tratta una parte dei rifiuti nel suo impianto ma, laddove non riesce a gestire in autonomia con i suoi impianti, si rivolge a impianti "compiacenti". Se con riferimento al fenomeno dello smaltimento illecito dei rifiuti ad opera della criminalità organizzata abbiamo assistito per numerosissimi anni al trasporto dei rifiuti dal Nord al Sud come testimoniano numerose vicende giudiziarie che hanno accertato l'intombamento di rifiuti da parte di spregiudicati imprenditori attraverso abili intermediari, ora è l'imprenditore del nord che ha imparato "a fare da solo" senza dover ricorrere ai poteri di controllo del territorio e di intimidazione dei gruppi della criminalità organizzata. Sono precise e consapevoli scelte di illegalità al solo fine di perseguire fini di esclusivo e personale vantaggio patrimoniale.

I vantaggi sono innumerevoli e consistono principalmente nel non sostenere i costi necessari per un corretto trattamento del rifiuto nelle diverse forme dello smaltimento o del recupero.

La realizzazione piena dei principi di autosufficienza prescritti dalla normativa comunitaria consentirebbe invece di eliminare in radice "spunti" criminogeni che possono essere colti da imprenditori spregiudicati che si inseriscono laddove la macchina amministrativa che presiede e governa il ciclo dei rifiuti si presenta non sufficientemente attrezzata e idonea a far fronte alle esigenze del territorio.

Ed il rifiuto può essere altresì destinato all'estero : strettamente legato quindi al tema dell'illecito è quello di una nuova prospettiva di indagine , quella del traffico illecito transfrontaliero di rifiuti. Ciò accade quando il rifiuto abbia quale destinazione finale paesi esteri con la conseguente necessità di una contestazione del reato di cui all'art. 260 del T.U. ambiente (divenuto a seguito della applicazione della riserva di codice di cui al decreto legislativo n. 21 del 2018 l'art. 452 *quaterdecies* c.p.) accompagnata dalla circostanza aggravante della transnazionalità (contenuta ora all'interno del codice penale in virtù del medesimo principio della riserva di codice nell'attuale art. 61 bis c.p.).

Infine un riferimento importante va operato alle indagini che traggono origini da un incendio.

Al riguardo va sottolineato che il fenomeno dei roghi ha molteplici spiegazioni e presenta modalità e matrici assai diverse.

La necessità di bruciare rifiuti che derivano da attività totalmente illecite è consequenziale all'abbandono incontrollato di rifiuti .

Ma non possono trascurarsi numerosi altri fenomeni che conducono all'incendio del rifiuto. Basti pensare :

- Alla presenza dei campi nomadi laddove si recupera in maniera imprenditoriale il materiale ferroso e ciò che resta è bruciato;
- All'insediamento di attività tessili e calzaturiere che lavorano per il mercato parallelo della contraffazione e procedono alla combustione degli scarti;
- Alle sacche di smaltimento irregolare in agricoltura laddove i fitofarmaci sono bruciati unitamente a residui di potatura ;
- Allo smaltimento illegale di pneumatici in ragione della marcata evasione fiscale ;
- Ai siti di stoccaggio temporaneo di rifiuti ove nel corso delle passate emergenze la temporaneità è divenuta stabilità con frequenti fenomeni di incendi di rifiuti stoccati in relazione ai quali non può escludersi la natura dolosa del fenomeno.

Dunque la conduzione dell'indagine e le conclusioni cui pervenire da parte dell'organo inquirente si presentano estremamente varie e complesse in ragione della assoluta disomogeneità e complessità del fenomeno indagato.

Infine va operato un pur rapido sguardo al fenomeno dell'illecito ambientale che incontra l'interesse della criminalità organizzata.

L' "ecomafia" nasce dalla convergenza di diverse componenti che provengono da mondi profondamente diversi: l'imprenditoria, la politica, la pubblica amministrazione e la criminalità organizzata.

La criminalità organizzata assicura la sua presenza in primo luogo nella gestione del ciclo illegale dei rifiuti attraverso il fenomeno dell'intombamento e delle discariche abusive. In questo caso il connubio avviene tra gli imprenditori e la criminalità organizzata anche se occorre precisare che anche l'intombamento non ha un'unica matrice e fenomeni di intombamento di rifiuti speciali, pericolosi e non, sono da ricollegare anche all'attività di imprenditori spregiudicati e astuti che agiscono anche senza l'intervento e la collaborazione della criminalità organizzata.

Ma la criminalità organizzata è spesso presente nella gestione del ciclo legale dei rifiuti

.

In questo caso i meccanismi che consentono alla imprenditoria, alla politica e alla camorra di "lavorare" per il perseguimento di comuni interessi illeciti è molto sofisticato. L'intersecazione delle dinamiche mafiose con le pulsioni illecite del mercato delle imprese ha consentito una profonda contaminazione del ciclo legale del trattamento dei rifiuti e la penetrazione al suo interno attraverso l'aggiudicazione degli appalti per la gestione degli affari più importanti .

Le situazioni emergenziali, che da sempre hanno caratterizzato il ciclo integrato dei rifiuti e delle acque, hanno rappresentato un perfetto alibi per alcuni imprenditori e politici per consentire a gruppi appartenenti alla criminalità organizzata di dominare, governare e gestire le attività collegate al mondo del rifiuto. Assai significativi sono stati i vantaggi patrimoniali che da questo connubio sono derivati.

Da questa breve considerazioni, dunque, un dato emerge evidente : la estrema complessità del fenomeno da indagare qualora sia rappresentato dall'illecito ambientale.

Siffatta complessità emerge evidente all'occhio dell'organo inquirente , ma anche consequenzialmente all'occhio del giudice chiamato successivamente a misurarsi con l'inchiesta. Sono fenomeni verso i quali la magistratura, a mio parere, avverte ancora qualche difficoltà nell'approccio proprio per la necessità di una conoscenza molto approfondita di discipline non strettamente giuridiche e di saperi che non ci appartengono strettamente. Ecco perché è importante che il confronto su questi temi diventi più frequente ; affinché ciascuno di noi acquisti una sempre maggiore familiarità e dimestichezza nell'affrontare alcuni argomenti riuscendo così con consapevolezza a contribuire, per quanto di competenza, ad un corretto accertamento del fenomeno dell'illecito ambientale.