



# L'ecomafia e il trasporto illegale di rifiuti pericolosi

*“Mobilità e sicurezza nel Mediterraneo: I traffici illeciti di persone e beni”.*

Centre of Excellence “Jean Monnet”

Palermo 21 maggio 2021

Prof. Licia Siracusa

# La nozione di “*ecomafia*”

- Con il termine “*ecomafia*” si fa riferimento al fenomeno delle associazioni criminali, anche di stampo mafioso, dedite o coinvolte nella commissione di illeciti ambientali (soprattutto nella gestione, smaltimento e nel traffico illecito di rifiuti).
- Coniata nel 1997 dall’associazione Legambiente in occasione della pubblicazione del primo **Rapporto annuale sulle Ecomafie**, tale espressione è oramai entrata a far parte del linguaggio comune.

## La duplice accezione del termine “*ecomafia*”

L'espressione “*ecomafia*” evoca sostanzialmente due distinti fenomeni:

a) la realizzazione in forma sistematica di illeciti ambientali da parte di organizzazioni criminali, con conseguente creazione di un sistema illegale di sfruttamento e di trasformazione dell'ambiente; soprattutto nel settore dello **smaltimento di rifiuti** (settore privilegiato di azione)

b) lo svolgimento di attività economiche *lecite* caratterizzate da un certo livello di compenetrazione delle organizzazioni criminali (sviluppo di sinergie tra imprese illecite e imprese lecite).

# Le caratteristiche del fenomeno delle “ecomafie” nel settore dei rifiuti

- **High-profit and low-risk** (ENVICRIMENET, *Report on Environmental Crime*, maggio 2016; valore complessivo globale del commercio e dello smaltimento illecito di rifiuti pericolosi oscillante tra 10 e 12 miliardi di dollari l’anno).
- Lo smaltimento illecito di rifiuti come “**mercato globale parallelo**” con le seguenti caratteristiche:
  - a) coinvolgimento delle imprese lecite che grazie ad esso “abbattono” i costi dello smaltimento;
  - b) monopolio della criminalità organizzata che ne ricava ingenti profitti;
  - c) transnazionalità, correlata al fenomeno del “*Toxic Colonialism*” globale (e conseguente *forum shopping*).

# Le caratteristiche del fenomeno delle “ecomafie” nel settore dei rifiuti

- Smaltimento illegale e commercio illegale di rifiuti tossici: una delle 5 *key areas* del reato ambientale organizzato transnazionale (*United Nations Environment Programme*)

# Ecomafia e risposte di contrasto in sede normativa

- Termine “atecnico” (crasi tra mafia e criminalità ecologica).
- Problematica qualificazione penalistica dei fatti connessi al fenomeno.
- Plurime modalità di realizzazione delle condotte
- Nella letteratura internazionale si preferisce utilizzare l’espressione “**criminalità ambientale**” (incentrata sulla matrice degli illeciti commessi, più che sulla modalità (mafiosa) di realizzazione degli stessi)

## Il contrasto al fenomeno sul versante delle fonti internazionali

- Assenza di una *fattispecie comune* che incrimini o definisca i requisiti minimi del traffico illecito di rifiuti svolto in forma organizzata;
- Unica fonte normativa impositiva di obblighi di incriminazione in tale ambito: la **Convenzione di Basilea** (5 maggio 1992; mod. nel 2001 dall'OCSE) riguardante il controllo dei movimenti oltre frontiera di rifiuti pericolosi e non pericolosi (firmata da 186 Stati e dall'UE; ma non ratificata soltanto da USA e Haiti)

# La Convenzione di Basilea

- **OBBLIGO DI INCRIMINAZIONE:** traffico illecito di rifiuti pericolosi e di altri rifiuti (art. 4 par. 3).
- **DEFINIZIONE DI TRAFFICO ILLECITO** (art. 9): *spedizione transfrontaliera di rifiuti* eseguita senza il rispetto delle procedure di notifica agli Stati interessati, senza il consenso di questi, o con consenso ottenuto mediante falsificazione o con falsa dichiarazione; con modalità tale da comportare uno smaltimento non conforme alle disposizioni della Convenzione.



## Risoluzione ONU n. 10/6 del 16 ottobre 2020

### Conferenza Stati parte-Convenzione Onu contro la criminalità organizzata transnazionale

4. ***Calls upon*** States parties to the Convention to make crimes that affect the environment, in appropriate cases, **serious crimes**, in accordance with their national legislation, as defined in article 2 (b) of the Convention, in order to ensure that, **where the offence is transnational in nature and involves an organized criminal group**, effective international cooperation can be afforded under the Convention.

5. ***Urges*** States parties to take measures, consistent with their legal principles, to ensure that **legal and natural persons** involved in transnational organized crimes **that affect the environment and related offences covered by the Convention are** held accountable and recalls, in this regard, article 10 of the Convention under which States parties shall, in particular, ensure that legal persons held liable in accordance with this article are subject to effective, proportionate and dissuasive criminal or non-criminal sanctions, including monetary sanctions.

## Il contrasto al fenomeno sul versante europeo

- **Direttiva 2008/99/CE relativa alla tutela penale dell'ambiente.**
  - Tra i tipi di condotte penalmente rilevanti, non figura il traffico illecito di rifiuti realizzato in forma organizzata o nel contesto di organizzazioni criminali; né si prevede un aumento di pena per i casi in cui i reati ambientali siano commessi da un gruppo criminale organizzato.
  - L'art. 3 lett. c) prevede l'obbligo di incriminare la **spedizione illegale transfrontaliera di rifiuti**, così come definita all'art. 2, par. 335 *Regolamento* (CE) n.1013/2006 che ha recepito la Convenzione di Basilea.
  - Tuttavia, ove la pena prevista non sia inferiore nel massimo a 4 anni di reclusione, il traffico transfrontaliero di rifiuti può tuttavia rientrare tra i reati scopo del gruppo criminale organizzato, ai sensi della Decisione quadro 2008/841/GAI sul crimine organizzato.

# Il contrasto al fenomeno sul versante europeo

## **Regolamento (CE) n.1013/2006**

1) non contiene una definizione di *traffico illecito*, al contrario del precedente regolamento.

2) stabilisce che costituisce ***spedizione illegale*** la spedizione di rifiuti eseguita in violazione dei vincoli e delle procedure prescritte (sostanziale continuità normativa con il precedente regolamento)

# Il contrasto al fenomeno sul versante europeo: prospettive future

28 ottobre 2020: *Evaluation Report of Environmental Crime Directive*, Commissione europea.

## AZIONI SUGGERITE:

- 1) Ridurre la vaghezza e la variabilità delle definizioni normative e migliorare le tecniche di incriminazione;
- 2) Standardizzare il livello delle sanzioni negli Stati membri;
- 2) Diversificazione della tipologia di sanzioni;
- 3) Sanzioni pecuniarie per le persone giuridiche;
- 4) Estensione del campo di applicazione della direttiva ai nuovi settori della criminalità ambientale;
- 5) Rafforzamento della cooperazione tra le autorità di contrasto all'interno degli Stati membri, in particolare con quelle che combattono il riciclaggio di denaro, la frode e la criminalità organizzata, al fine di affrontare meglio i profitti illeciti della criminalità ambientale;

# Il contrasto al fenomeno sul versante europeo: prospettive future

- 6) Adozione di misure per migliorare il *law enforcement* (ad es. specializzazione degli operatori delle forze dell'ordine);
- 7) chiarire il rapporto tra sanzioni penali e amministrative, ed eventualmente integrare un riferimento al principio del *ne bis in idem* nella direttiva, in linea con la giurisprudenza della CGUE.

Nel febbraio 2021, al gruppo di esperti europei incaricati di studiare le linee di riforma, la Commissione ha prospettato la possibilità di **prevedere un'aggravante per i casi in cui i crimini ambientali vengano commessi da gruppo criminali organizzati**.

# Ordinamenti a confronto: GERMANIA e SPAGNA

- Assenza di una **fattispecie incriminatrice ad hoc** per il contrasto al fenomeno del traffico illecito di rifiuti gestito dalla criminalità organizzata;
- Incriminazione della **gestione illecita dei rifiuti** (in **DE**, par. 326 StGB – trattamento illecito di rifiuti pericolosi o idonei ad inquinare; la spedizione illecita è punita ai parr. 18a) e 18b) della **legge sulla spedizione di rifiuti** → si incrimina la spedizione transfrontaliera di rifiuti pericolosi e non, eseguita in violazione delle prescrizioni della normativa UE; in **SP**, art. 326 *codigo penal* incrimina la gestione illecita di rifiuti; il CPV punisce chi trasferisce una quantità non trascurabile di rifiuti in uno dei casi indicati dal diritto dell'Unione europea, in tema di trasferimento di rifiuti).

# Ordinamenti a confronto: **GERMANIA** e **SPAGNA**

- In **DE**, i rifiuti pericolosi vengono definiti attraverso una serie di formule descrittive (rifiuti che contengono o possono generare veleni, agenti patogeni dai quali possano derivare malattie pericolose per gli uomini o gli animali, rifiuti cacerogeni etc).
- Anche in **SP**, non vi sono disposizioni che incriminano il traffico illecito realizzato in forma organizzata (trovano applicazione i tradizionali reati associativi, ove ne ricorrano i presupposti).

## 4. Il contrasto al fenomeno sul versante del diritto interno

Vengono in rilievo due distinte incriminazioni: rispettivamente *traffico illecito di rifiuti* e *attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*

### Traffico illecito di rifiuti

(art. 259 Dlgs. n.152/2006): spedizione di rifiuti che costituisce traffico illecito ai sensi dell'art. 26 Regolamento CEE n. 259/1993

**Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti** (art. 452 quaterdieces c.p.; prima art. 260 Dlgs n.152/2006).



## Ambiguità della nozione di *traffico illecito*

- Ai sensi dell'art. 259 TU.AMB: spedizione illegale transnazionale;
- Ai sensi dell'art. 452 quaterdecies c.p.: sia il trasporto e la spedizione, sia la gestione illecita dei rifiuti (... *cede, riceve, trasporta, importa o comunque gestisce abusivamente ...*), al fine di profitto.
- Nelle fonti sovranazionali: la spedizione illegale transfrontaliera.

# Traffico illecito di rifiuti (art. 259 TU AMB)

- Si puniscono: a) la spedizione transfrontaliera che costituisce traffico illecito ai sensi dell'art. 26 Reg. CEE n. 259/1993; b) la spedizione transfrontaliera di rifiuti elencati nell'allegato II (cioè destinati al recupero) del citato regolamento.
- a) *spedizione illegale di rifiuti*: effettuata senza previa notifica alle autorità interessate; senza autorizzazione delle autorità competenti; con autorizzazione ottenuta mediante falsificazioni, false dichiarazioni; o frodi; in modo non materialmente specificato nella notifica o nei documenti di trasporto; in modo che il recupero e lo smaltimento sia in contrasto con la normativa europea; in contrasto con alcuni articoli del regolamento ivi richiamati.
- b) *spedizione di rifiuti elencati nell'allegato II*: obblighi in capo al detentore di carattere amministrativo (indicare indirizzo, descrizione commerciale del rifiuto, quantità etc.)

## Traffico illecito di rifiuti (art. 259 TU AMB)

- Errato rinvio al Regolamento del 1993 e non al nuovo Regolamento n.1013/2006, che, come detto, non contiene una espressa definizione di traffico illecito ma fa esclusivo riferimento alla nozione di *spedizione illegale di rifiuti*.
- Norma penale in bianco che pone problemi di compatibilità con la riserva di legge, considerato il RINVIO FISSO alla fonte sovranazionale.
- Non perfetta coincidenza tra le condotte descritte nel nuovo regolamento e le condotte indicate nel precedente reg.

## Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art.452 quaterdecies c.p.)

- Introdotto con la **L. 93/2001** su proposta dei lavori della Commissione Parlamentare di inchiesta sulle “*Ecomafie*” istituita nel 1997; in seguito, travasato nel Testo Unico dell’Ambiente del 2006, all’art. 260 e nel 2018, con la L.n. 21/2018, trasposto nell’art. 452 *quaterdecies* c.p.
- La primigenia **finalità politico/criminale**: contrastare il fenomeno delle attività criminose che, impiegando le modalità operative tipiche delle associazioni criminali di stampo mafioso, offendono l’ambiente attraverso il traffico e lo smaltimento abusivo di rifiuti.
- Tuttavia, **la fattispecie non è costruita secondo il modello tipico delle fattispecie di tipo associativo** (artt. 416 e 416 bis c.p.) → pluralità di condotte che devono realizzarsi nel contesto di una **struttura organizzata** tendenzialmente destinata ad operare con continuità.

# La condotta

Le singole condotte possono essere realizzate anche da ***un unico soggetto***, a condizione però che esse **siano più di una**; non compiute in modo isolato ma connesse ad un contesto organizzativo di tipo imprenditoriale (la norma utilizza l'espressione "**allestimento di mezzi**" e "**attività continuative organizzate**" la quale non sembrerebbe implicare il necessario coinvolgimento di una pluralità di persone).

Occorrono:

- 1) afferenza delle operazioni ad un'organizzazione;***
- 2) abitualità e non occasionalità delle operazioni***
- 3) pluralità di operazioni: più operazioni di tipo diverso; oppure, la medesima operazione compiuta più volte.***

- ***La clausola di illiceità speciale (abusivamente).***

In genere intesa IN SENSO AMPIO,

- sia come riferita alla natura interamente ABUSIVA della condotta, che compiuta in assenza della necessaria autorizzazione (*clandestinità*);
- sia come mera violazione delle prescrizioni normative o amministrative, in presenza della prescritta autorizzazione (con esclusione però delle violazioni formali o lievi; Cass. pen., 2.7.2007, n. 28158; Cass. pen., 19 ottobre 2011, n. 47870).
- possibilità di colpire le *imprese lecite*

## *L'ingente quantità di rifiuti e il dolo di profitto*

### - **L'ingente quantità di rifiuti**

#### **Nozione indeterminata.**

In giurisprudenza, si intende riferita alla quantità complessiva di rifiuti gestita attraverso le plurime operazioni, a prescindere dalla quantità gestita nella singola operazione (di recente, Cass. pen. 16/04/2019, n. 39952)

### - **Il dolo specifico dell'ingiusto profitto**

- Viene inteso non soltanto come *profitto antigiuridico*, ma anche come un ***ingiusto risparmio*** sui costi altrimenti derivanti da una gestione dei rifiuti conforme alla legge e alle autorizzazioni;
- Trattandosi di dolo specifico, non occorre che esso si realizzi in concreto.

# La vera *ratio* della norma

- Elemento costitutivo del reato è la realizzazione delle condotte in forma “imprenditoriale o aziendale” – *linkage* tra criminalità economica e criminalità ambientale, nel settore dei rifiuti.



## ***I RAPPORTI CON LE FATTISPECIE DI STAMPO ASSOCIATIVO***

- Si ammette la possibilità di un **concorso** tra il reato di attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti ed i reati associativi, dato che:
  - 1) il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti può realizzarsi anche in forma *monosoggettiva*;
  - 2) può costituire l'oggetto del programma del sodalizio criminoso.

(Cass. pen. 15 gennaio 2020, n. 1429 spedizione illegale in Cina di rifiuti speciali).

## **I RAPPORTI CON LE FATTISPECIE DI STAMPO ASSOCIATIVO**

- La fattispecie di “attività organizzate etc.” incrimina la gestione o la spedizione illecita di rifiuti realizzate con modalità organizzative di tipo imprenditoriale, anche del tutto estranee al contesto di azione delle organizzazioni criminali.
- la dimensione ORGANIZZATA, quale elemento strutturale del reato non è riferito ad un GRUPPO CRIMINALE, ma al complesso di attività commerciali svolte.

**TUTTAVIA:** ai sensi dell’art. 51 c.p.p., la fattispecie è collocata tra quelle attribuite alla competenza della Direzione Distrettuale Antimafia ove però è menzionato non in qualità di *reato scopo* di un reato associativo ma come *reato autonomo*.

## L'aggravante “ecomafiosa” (art. 452 octies c.p.)

L'aggravante prevede un aumento di pena **sino ad un terzo** nei seguenti casi:

1. L'associazione per delinquere “**è diretta in via esclusiva e concorrente**” allo scopo di commettere i delitti di cui al nuovo titolo (*delitti contro l'ambiente*) – **fine esclusivo o concorrente**;
2. L'associazione di cui all'art. 416-bis c.p. “**è finalizzata**” a **commettere taluno dei delitti previsti dal titolo VI-bis** (*delitti contro l'ambiente*) – **fine concorrente**;
3. L'associazione di cui all'art. 416-bis c.p. è finalizzata “**all'acquisizione della gestione o comunque del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o di servizi pubblici in materia ambientale**”.

## 5.2 Ratio dell'aggravante “ecomafiosa” (art. 452 octies c.p.)

### **RATIO:**

Rafforzare – sul versante sanzionatorio – la risposta penale al fenomeno delle infiltrazioni mafiose e del crimine organizzato in generale nel settore degli illeciti ambientali.

Si conferma la tendenza normativa di prevedere aggravamenti di pena per i reati associativi finalizzati al compimento di specifiche tipologie di illeciti (es. commi 6 e 7 dell'art. 416 c.p., ipotesi aggravate – favv. immigr., tratta di esseri umani, sfruttamento prostituzione).

## L'ambito applicativo dell'aggravante oggettiva “ecomafiosa” (art. 452 octies c.p.): prima e seconda forma

Ipotesi di cui ai **punti 1 e 2: aumento di pena sino un terzo** per le associazioni per delinquere semplici o di stampo mafioso, finalizzate **in via esclusiva o concorrente** a commettere delitti ambientali.

- Tra i delitti scopo è compreso il delitto di *attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti* - 452 quaterdieces c.p.;
- Sono esclusi i delitti colposi e le contravvenzioni del TUAMB;
- È escluso il reato di combustione illecita di rifiuti (art. 256 bis TUAMB non trasferito nel codice penale).

## L'aggravante “ecomafiosa” (art. 452 octies c.p.): terza forma

- ◆ Terza forma: **aumento di pena sino un terzo**, quando l'associazione di stampo mafioso sia finalizzata **“all’acquisizione della gestione o comunque del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o di servizi pubblici in materia ambientale”**.
- Tale ipotesi, riguarda soltanto la criminalità organizzata di stampo mafioso e colpisce i fenomeni riconducibili all'infiltrazione sistematica della stessa nell'attività della pubblica amministrazione, al fine di ottenere illecitamente autorizzazioni, concessioni, appalti etc. nel settore dell'ambiente.

## L'aggravante “ecomafiosa”: terza forma

- Identità rispetto all'elemento costitutivo dell'art. art. 416 bis c.p. co. 3 *“L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici ...”).*

## **VIOLAZIONE DEL NE BIS IN IDEM ?**

## 6. L'aggravante "ecomafiosa" (art. 452 octies c.p.): profili critici

### Profili critici :

1. Dubbi di costituzionalità per violazione del **principio di proporzione** dato il minore trattamento sanzionatorio di associazioni finalizzate alla commissione di reati ben più gravi, nella loro singola cornice edittale, rispetto a quelli di inquinamento e disastro.

**2 Dubbi sulla collocazione topografica:** perché l'aggravante è stata inserita nel titolo del codice penale che punisce i delitti ambientali e non direttamente, come è stato invece per altre fattispecie, negli artt. 416 e 416 bis c.p. (si veda la proposta di legge "*Terra mia*")

**2 Effetti del bilanciamento:** il rafforzamento sanzionatorio potrebbe essere in concreto mitigato dal concorso di altre circostanze e dal cumulo giuridico applicabile in caso di concorso tra reato associativo e singoli reati scopo.



## L'aggravante “*ecomafiosa*” (art. 452 octies c.p.): profili critici

- **Casi di associazioni criminali dedite al compimento di illeciti contravvenzionali** (es. controllano imprese o attività commerciali che violano in forma reiterata i limiti di sversamento).

Non si applica l'aggravante (salvo i casi in cui le condotte illecite cagionino l'evento dei delitti di inquinamento o di disastro).

## L'aggravante “*ecomafiosa*” (art. 452 octies c.p.): profili critici

- **Casi di associazioni criminali dedite al compimento di delitti di inquinamento o disastro ambientale.**
  - Nella realtà è difficile che un'ass. a delin. sia dedita alla commissione di reati ambientali di evento. In genere questi costituiscono l'epilogo di una pluralità di violazioni ambientali minori commesse per scopo di lucro (per ridurre i costi di impresa).
  - Nella prassi giudiziaria, sovente, ci si ferma alle condotte strumentali (complessità e tempi di accertamento dei reati fine rendono), a meno che non siano stati individuati altri reati-spia del sodalizio (corruzione, traffico di influenze etc.)

## L'aggravante “ecomafiosa” (art. 452 octies c.p.): profili critici della terza forma

- a) Il condizionamento a proprio vantaggio dell'attività delle pubbliche amministrazioni da parte delle organizzazioni mafiose costituisce una **costante criminologica**;
- b) Il riferimento esclusivo al settore ambientale e non anche ad ipotesi analoghe di infiltrazione nella P.A. e finalizzate ad ottenere permessi o concessioni di natura diversa da quelle ambientali;
- c) aggravamento del carico sanzionatorio per il controllo da parte delle “*mafie*” che controllino appalti o servizi pubblici in materia ambientale e non anche appalti di altra natura.

## L'aggravante eco-mafiosa e i pubblici agenti

Il terzo comma dell'art. 452 octies prevede infine un **aumento di pena sino alla metà**, se dell'associazione fanno parte pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio che esercitano funzioni o svolgono servizi in materia ambientale.

### PROFILI CRITICI :

- a) violazione del principio di proporzione e di parità di trattamento (perché l'aumento non è previsto quando sia coinvolto un funzionario addetto a servizi di altro genere, per es. tributari et..?)
- b) dal punto di vista soggettivo, occorre che i compartecipi abbiano la consapevolezza della qualifica pubblica del funzionario?
- c) sul versante pratico, difficoltà di distinguere i casi di pubblici funzionari concorrenti esterni dai casi dei pubblici funzionari organici all'associazione (vi è infatti il rischio che nel settore della criminalità ambientale la magistratura tenda a considerare sempre il funzionario corrotto o connivente un affiliato all'organizzazione).