



dell'Arma dei Carabinieri Rassegna



INTERNATIONAL CONFERENCE

THE HUMAN BEING AND THE
ENVIRONMENT: GLOBAL
CHALLENGES, PROTECTION
AND PERSPECTIVES



Co-funded by the Internal Security
Fund of the European Union

Carabinieri Officers School
Rome, 6 th -7 th May 2016



ISSN: 0485-3997

2

Anno LXIV - aprile/giugno 2016

Rassegna

dell'Arma dei Carabinieri

COMITATO TECNICO-SCIENTIFICO

Presidente

Prof.ssa Paola SEVERINO

Membri

Avv. Paolo BUSCO

Prof. Nando DALLA CHIESA

Prof. Andrea DE GUTTRY

Dott. Marco DE PAOLIS

Prof. Luigi FOFFANI

Dott. Oberdan FORLENZA

Dott. Maurizio FUMO

Prof. Georg MEYR

Prof. Gian Piero Giuseppe MILANO

Avv. Gabriella PALMIERI

Dott. Giuseppe PIGNATONE

Dott. Franco ROBERTI

Prof. Vito TENORE

Prof. Francesco VERMIGLIO

Gen.B. Alfonso MANZO

Direttore Responsabile

Gen. D. Vittorio Tomasone

Redattore Capo

Col. Giuseppe Arcidiacono

Redazione

Lgt. Remo Gonnella

M.A. s.UPS. Alessio Rumori

Brig. Mario Pasquale

App. Sc. Lorenzo Buono

Direzione e Amministrazione

Via Aurelia, 511 - 00165 Roma - tel. 06-66394680
fax 06-66394746; e-mail:scuf rassegna@carabinieri.it

Grafica, Fotocomposizione e Impaginazione
a cura della Redazione

Fonti iconografiche

Ministero della difesa
Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri
Scuola Ufficiali Carabinieri

La «Rassegna dell'Arma dei Carabinieri» è istituita per aggiornare la preparazione specifica dei Quadri dell'Arma offrendo loro argomenti originali sull'evoluzione del pensiero militare e delle discipline giuridiche, professionali e tecnico-scientifiche che più interessano il servizio d'Istituto. La collaborazione alla Rassegna dell'Arma è aperta a tutti. La Direzione è lieta di ricevere articoli o studi su argomenti di interesse, riservandosi il diritto di decidere la loro pubblicazione. Gli articoli di collaborazione diretta sono pubblicati sotto l'esclusiva responsabilità degli autori; le idee e le considerazioni sono personali, non hanno riferimento ad orientamenti ufficiali e non impegnano la Direzione della Rassegna. La Redazione si riserva il diritto di modificare il titolo e l'impostazione grafica degli articoli, secondo le proprie esigenze editoriali. È vietata la riproduzione anche parziale, senza autorizzazione, del contenuto della Rivista.

Periodico trimestrale a carattere scientifico-professionale
a cura della Scuola Ufficiali Carabinieri

Proprietà editoriale del Ministero della Difesa

Iscritto nel Registro della Stampa del Tribunale di Roma
al n. 305/2011 in data 27-X-2011

Diffuso attraverso la rete internet sul sito www.carabinieri.it
dal Service Provider "BT Italia" S.p.A. Via Tucidide, 56 - 20134 Milano

PRESENTAZIONE

Il secondo numero della Rassegna si presenta ampio e articolato.

Lo spazio maggiore è riservato al tema dell'Ambiente. Lo spunto è dato dall'importante convegno internazionale organizzato dal Comando Generale dell'Arma e dal Corpo Forestale dello Stato che la Scuola Ufficiali ha ospitato il 6 e 7 maggio scorsi.

Gli atti del convegno, numerosi e di estremo interesse, saranno pubblicati, a breve, in un supplemento della Rassegna.

Qui, ora, riportiamo una prima minuziosa notazione degli interventi curata dall'Avv. Paolo Busco.

Segue uno studio del Consigliere Maurizio Santoloci, coordinatore scientifico del convegno e della dottoressa Valentina Santoloci, condirettore della testata giornalistica www.dirittoambiente.net, che ha per oggetto il traffico di rifiuti liquidi.

Sempre in tema, un pregevole lavoro di una giovane studiosa della materia, la dottoressa Chiara Pistilli, sulla legge 68/2015 (*Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente*).

Si continua con una interessantissima relazione del Vice Avvocato Generale dello Stato Gabriella Palmieri. Il suo è un approfondimento sull'attività giurisdizionale che l'Avvocatura svolge in materia ambientale a favore delle Amministrazioni statali, con funzioni di assistenza, di consulenza e di difesa.

Chiude l'ampio spazio dedicato al tema il Generale di Brigata Sergio Pascali, che analizza, in maniera completa, l'articolazione, i compiti e le attività dello speciale Reparto dell'Arma deputato alla Tutela dell'Ambiente.

Il contrasto fattivo ai reati contro l'Ambiente, vera e insostituibile ricchezza dell'uomo, conferma la sensibilità e la modernità di pensiero della nostra Istituzione.

In questo numero, poi, un interessante studio del Prof. Nando dalla Chiesa, condotto insieme ai suoi collaboratori della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Milano, nel quale si analizzano, in modo particolareggiato, le cause e le circostanze che hanno consentito o favorito la proiezione della criminalità organizzata nei vari Continenti, così come oggi si presenta.

Nella rubrica “Vita della Scuola”, segnalo la conferenza tenuta dal Presidente del Consiglio di Stato, Prof. Alessandro Pajno, sull’evoluzione della Giustizia Amministrativa in Italia ed il raffronto con gli altri Ordinamenti europei.

Particolarmente interessante il lavoro del Generale di Brigata Alfonso Manzo, Direttore dell’Istituto di Studi Professionali e Giuridico Militare della Scuola Ufficiali, che, unitamente al Col. Mario Vignati, già Titolare della Cattedra di *Arte Militare e Operazioni di Mantenimento della Pace*, analizza le fasi evolutive dei criteri e dei principi che l’Unione Europea ha seguito nella sua politica di sicurezza e difesa comune. L’articolo si chiude con le Missioni dell’Unione Europea a partire dall’anno 2003.

Nella Rassegna, infine, trovano ampio spazio gli articoli redatti a conclusione del modulo formativo su “La tutela dei principi di diritto internazionale umanitario e dei diritti umani nella gestione delle crisi internazionali”, organizzato da questa Scuola in collaborazione con il Comando per la Formazione, Specializzazione e Dottrina dell’Esercito Italiano, la Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa, l’Università di Torino, la LUISS Guido Carli e la società CONSULES. Il Corso, tenuto in lingua inglese, presso il *Center of Excellence per le Police Stability Units* (Coespu) dell’Arma in Vicenza, ha inteso fornire a 90 Ufficiali dei Carabinieri frequentatori dei Corsi in uscita dalla Scuola Ufficiali, a 100 Ufficiali dell’E.I. frequentatori della Scuola di Applicazione di Torino e a 40 tra laureati e studenti universitari della Scuola Superiore Sant’Anna, della LUISS e dell’Università di Torino, le nozioni, in materia di diritto internazionale dei diritti umani e diritto internazionale umanitario, necessarie ad operare/interoperare in maniera efficace e nel rispetto della normativa internazionale sia in contesti di conflitto armato che nell’ambito di missioni internazionali di mantenimento della pace.

Si è trattato di uno dei primi momenti di formazione congiunta, ideati e disegnati da Ufficiali dei Carabinieri, dell’Esercito Italiano, da Docenti Universitari e da Esperti, al quale hanno altresì preso parte alcuni Ufficiali Frequentatori di Accademie Militari straniere, molte delle quali aderenti all’*European Security and Defence College* (ESDC) nell’ambito del programma ERASMUS militare.

Le modalità di svolgimento dell'attività formativa presso il CoESPU rappresentano un'altra specificità peculiare di questo progetto: dopo alcune ore di lezione in classe, erogate in gran parte utilizzando le più moderne tecniche didattiche (*learning by doing*, simulazioni, *role-play* ecc), i Frequentatori hanno partecipato, in prima persona e svolgendo diversi ruoli e funzioni, ad una esercitazione per Posti Comando e sul campo, nel corso della quale hanno potuto mettere in pratica le nozioni e le capacità acquisite nella parte teorica del Corso.

Le sinergie e il lavoro congiunto tra le varie articolazioni di una missione internazionale (civili, militari e forze di polizia), nonché l'approccio pratico alle attività didattiche e esercitative, risultate vincenti per una migliore comprensione del ruolo assegnato a ciascuna componente, per affinare la reciproca conoscenza operativa e creare uno spirito di squadra, fondamentale per il buon esito di queste missioni internazionali, pensiamo possano rappresentare una *best practice* foriera di ulteriori, promettenti sviluppi in ambito europeo.

In conclusione, colgo l'occasione per ringraziare, ancora una volta, quanti hanno reso possibile tale appuntamento formativo ed in particolare il Generale di Divisione Claudio Berto, Comandante della Scuola di Applicazione dell'Esercito, che ha con noi seguito le varie fasi dell'esercitazione e ha redatto per la Rassegna un simpaticissimo articolo.

Auguro a tutti una buona lettura.

Gen. D. Vittorio Tomasone

**CONVEGNO INTERNAZIONALE
SULL'AMBIENTE E APPROFONDIMENTI**

“L'uomo e l'ambiente: sfide globali, tutela e prospettive” dal progetto T.E.C.U.M. (*Tackling Environmental Crimes ThroUgh standardised Methodologies*)

Articolo introduttivo a cura dell'Avv. Paolo Busco 7
I lavori del Convegno saranno pubblicati in Supplemento a questo numero

- **Traffico di rifiuti liquidi: un crimine ambientale con effetti devastanti per la salute pubblica**
Cons. Dott. Maurizio Santoloci
Dott.ssa Valentina Santoloci 27
- **Reati contro l'ambiente (ecoreati): il delitto di disastro ambientale alla luce della legge 68/2015**
Dott.ssa Chiara Pistilli 49
- **La Giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in tema di ambiente**
Avv. Gabriella Palmieri 73
- **Il ruolo dell'Arma nel contrasto agli illeciti ambientali: il Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente**
Gen.B. Sergio Pascali 95

CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Gli scenari internazionali della criminalità organizzata: prospettive di analisi

Prof. Nando dalla Chiesa 117

LA TUTELA DEI PRINCIPI DI DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO E DEI DIRITTI UMANI

La gestione delle crisi internazionali nella dottrina dell'unione europea

Gen. B. Alfonso Manzo
Col. Mario Vignati 139

Spunti di riflessione su un recente ed innovativo Corso di formazione

Prof. Andrea de Guttry 166

Le nuove sfide nella gestione delle crisi internazionali

Gen.D. Claudio Berto 171

VITA DELLA SCUOLA

- Conferenza del Prof. Dott. Alessandro Pajno, Presidente del Consiglio di Stato (video)
Piano di assistenza in favore della Somali Police Force 175
- Conferenza del Col. David Neal 176
- Progetto “La diffusione della Cultura della legalità tra i giovani” (video) 178
- Conferenza del Dott. Tano Grasso 185
- Giuramento degli Ufficiali della Riserva Selezionata 187
- Visita degli alunni dell'Istituto Comprensivo “Largo S.Pio V” 188
- Festa degli Ufficiali dei Corsi in uscita 189
- Conferenza del Cons. Dott. Maurizio Santoloci (video) 190

STORIA E CULTURA MILITARE

La carica di Pastrengo

Ten.Col. Paolo Caterina 191

LEGISLAZIONE E GIURISPRUDENZA

Decreto Legge 16 maggio 2016, n. 67 - Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione, nonché misure urgenti per la sicurezza 209

Decreto 5 aprile 2016 - Modifica del decreto del Ministro della sanità 28 aprile 1998, concernente: «Requisiti psicofisici minimi per il rilascio ed il rinnovo dell'autorizzazione al porto di fucile per uso di caccia e al porto d'armi per uso difesa personale» 220



Decreto Legislativo 20 giugno 2016, n. 116 -
Modifiche all'articolo 55-quater del decreto
legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi
dell'articolo 17, comma 1, lettera s), della
legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di
licenziamento disciplinare 223

Giurisprudenza

Ergastolo per omicidio in rito abbreviato -
Sentenza n. 527 del 18 aprile 2016 del
Tribunale di Terni 225

LIBRI E RIVISTE

Elogio del Patrimonio. Cultura, Arte,
Paesaggio di Giovanni Maria Flick
Recensione a cura del Prof. Francesco Vermiglio 238

Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale:
Le norme procedurali penali applicate alla
normativa ambientale
di Maurizio e Valentina Santoloci
Recensione a cura del Gen.B. Alfonso Manzo e
Dott.ssa Valentina Vattani 242

Riviste 256

L'UOMO E L'AMBIENTE

SFIDE GLOBALI, TUTELA E PROSPETTIVE

DAL PROGETTO T.E.C.U.M.⁽¹⁾



Paolo Busco

*Avvocato internazionalista.
Laureato in Giurisprudenza all'Università "Luiss" di Roma.
Specializzato in Diritto internazionale pubblico all'Università di
Cambridge (LL.M), Sorbona e Sant'Anna (Phd.C).*

Premessa

Il 6 e 7 maggio scorsi, presso la Scuola Ufficiali dell'Arma dei Carabinieri, si è tenuta la prima conferenza internazionale in materia di ambiente e territorio, denominata "L'Uomo e l'Ambiente: Sfide Globali, Scenari Emergenti, Contrasto e Prospettive." La Conferenza, organizzata da Arma dei Carabinieri e Corpo Forestale dello Stato, è stata l'occasione per discutere con massimi esperti nazionali e internazionali dei temi più attuali relativi all'ambiente e alla lotta alla criminalità ambientale. In questo contesto, l'Arma dei Carabinieri ha potuto presentare al pubblico presente anche il progetto TECUM (*Tackling Environmental Crimes Through Standardised Methodologies*) affidato dalla Commissione Europea a un Consorzio internazionale guidato dall'Italia, e per essa dai Carabinieri, con la partecipazione del Ministero dell'Ambiente, della Guardia Civil spagnola e della Environmental Guard Romena. Tale progetto, partendo dai risultati della Presidenza italiana del

(1) - Testo integrale in supplemento al fascicolo.

Consiglio UE del 2014, si prefigge l'esecuzione di un'operazione coordinata a livello europeo di contrasto al traffico illecito di rifiuti gestito dalla criminalità, anche mediante la diffusione dei risultati conseguiti e lo svolgimento di campagne mediatiche. La Conferenza è stata anche l'occasione per illustrare le sinergie che deriveranno dalla confluenza del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri, un'operazione in linea con la considerazione, che ha costituito il *leit motif* della conferenza, per cui il crimine ambientale è più efficacemente combattuto tramite attraverso un approccio interdisciplinare che possa beneficiare di competenze tecniche, scientifiche e operative dei vari operatori coinvolti.

Il Comandante Generale dell'Arma dei Carabinieri, Tullio del Sette, ha aperto i lavori della conferenza, sottolineando come essa tocchi un tema che dovrà necessariamente essere al centro dell'attività dei legislatori e dei *policy-makers* negli anni a venire, in quanto il tema della sicurezza ambientale ha una valenza fondamentale per la stabilità delle società del futuro. Prima di passare la parola al Ministro per gli Affari Esteri Paolo Gentiloni, il Generale del Sette ha ricordato l'Articolo 9 della Costituzione, che, nel prevedere la necessità della tutela del paesaggio, eleva a rango di norma costituzionale e di obiettivo primario e programmatico del legislatore la tutela dell'ambiente e le iniziative adottate a garanzia della sua sicurezza.

Il Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, Paolo Gentiloni, ha salutato con favore la conferenza, che dimostra fra l'altro la grande attività che l'Arma dei Carabinieri svolge nel contesto internazionale. Il Ministro ha ricordato come il tema del contrasto al traffico dei rifiuti, e in generale quello della protezione ambientale, sia da sempre oggetto di impegno da parte dell'Arma, tanto che una certa terminologia oggi di uso comune, come quella di ecomafia, sia nata proprio nell'ambito di rapporti redatti in materia di protezione dell'ambiente, a partire dal 1994, dall'Arma dei Carabinieri. Il Ministro ha ricordato come, finalmente, anche i governi hanno preso in maniera seria l'impegno alla tutela dell'ambiente, dopo un importante interessamento delle opinioni pubbliche mondiali. In particolare, il 2015, secondo il Ministro, è stato un anno cruciale in materia di protezione dell'ambiente. Nell'Enciclica *Laudato Si'*, il Santo Padre Francesco ha posto l'accento in maniera molto ferma

su questa necessità. L'esperienza di Expo ha dato un chiaro messaggio sulla necessità di prevedere un'agricoltura sostenibile, da ultimo sancito con l'Accordo di Parigi, Cop 21, firmato alcuni giorni fa a New York da 175 paesi. Si è trattato per il Ministro di risultati importanti, non scontati, che costituiscono dei primi passi verso una corsa contro il tempo. Cop 21, ha spiegato il Ministro, è stata l'occasione per favorire due importanti momenti di rottura rispetto a schemi, e forse anche pregiudizi, del passato: che la questione ambientale fosse racchiudibile in una dinamica Nord verso Sud, e che i paesi del sud del mondo potessero sottrarsi totalmente all'impegno rispetto alla protezione dell'ambiente. Si è in altre parole accettata l'idea di un impegno comune, nessuno escluso, rispetto al contenimento delle conseguenze del cambiamento climatico; l'idea che l'economia verde sia un ostacolo, un limite alla crescita, un freno: al contrario, essa costituisce una grande opportunità. Anche l'Italia, ha spiegato il Ministro, può trarre beneficio da questa opportunità, date le nostre competenze e il nostro *know how* in materia, per esempio, di energie rinnovabili. Il Ministro Gentiloni ha ricordato come il cambiamento climatico, se non sarà affrontato in maniera seria, ci costringerà a fare i conti nel futuro con il problema delle migrazioni per motivi climatici. Basta pensare all'Africa, rispetto alla quale il Ministro ha chiamato a una particolare attenzione e alle aree del pacifico la cui stessa sopravvivenza è messa a repentaglio dal cambiamento del clima. Da ultimo, ha ricordato la qualità e la quantità delle *best practices* italiane, che consentiranno al nostro Paese di fare grandi passi nel futuro rispetto alla protezione dell'ambiente.

Il Ministro dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Gianluca Galletti, si è detto sicuro che alcuni degli eventi accaduti nel 2015 richiamati dal Ministro Gentiloni avranno un enorme impatto a livello mondiale negli anni a venire. Nella enciclica *Laudato Si'*, il Santo Padre ha posto il problema per esempio del debito ecologico, che chiama tutti gli Stati a un impegno concreto rispetto alla protezione ambientale. E poi il successo di Parigi, arrivato dopo 21 anni di negoziazioni, che il Ministro Galletti considera come un risultato straordinario della diplomazia mondiale, ben più di quanto non sia accaduto con il protocollo di Kyoto. Secondo il Ministro, la forza dell'accordo di Parigi è nella *governance* innovativa dello stesso, che consentirà all'accordo di diventare ancora più

ambizioso nel tempo, oltre all'impegno sostanziale dei paesi a più alta concentrazione di emissioni di ridurre le stesse. Il Ministro Galletti ha spiegato come l'Italia abbia avuto un grande ruolo a Parigi, rappresentando un buon esempio a livello globale, perché l'Italia ha non solo rispettato, ma anche anticipato gli obiettivi del protocollo di Kyoto. C'è dunque ancora molto da fare secondo il Ministro, ma grandi passi avanti sono stati già compiuti. Per esempio, in tutti i settori che riguardano l'ambiente vi sono infiltrazioni di attività criminali che si stanno preparando a entrare nell'economia ambientale, ed è necessario mantenere dei presidi di legalità che impediscano di far viziare un mercato ampiamente redditizio, come quello ambientale, da organizzazioni di tipo criminale. In questa prospettiva, il Ministro ha ricordato l'importanza e la valenza strategica della nuova sinergia fra Arma dei Carabinieri e Corpo Forestale dello Stato.

Il Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Maurizio Martina, dopo i ringraziamenti di rito, ha riconosciuto l'occasione unica che la Conferenza internazionale sull'ambiente pone di affrontare temi importanti, nei quali l'Italia ha la possibilità di stabilire la sua *leadership*. Mettere a fuoco questa questione, nell'asse mediterraneo e africano che costituisce il focus dell'interesse del nostro paese, è fondamentale secondo il Ministro. È utile anche nella prospettiva della ridefinizione di alcuni aspetti dell'Europa che sono influenzati da queste tematiche. Il Ministro ha poi ricordato Expo, che fra gli eventi degli ultimi anni è stato forse quello più densa di un significato politico a livello contenutistico, che ha influenzato per esempio anche i lavori del Cop 21. Anche il Ministro Martina ha evidenziato come il portato italiano in materia di ambiente e agricoltura sia unico e abbia un peso fondamentale anche nella prospettiva nella nostra politica estera e della nostra diplomazia. Basti pensare alla cooperazione agricola e alla cooperazione ambientale come uno strumento di diplomazia, utile per allacciare e riallacciare rapporti fra i paesi.

L'Onorevole Marianna Madia, Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione, che ha introdotto i lavori del secondo giorno del convegno, nel saluto da enfasi e importanza a un lavoro fatto con il Comandante Generale, lavoro di attuazione della normativa sulla pubblica

amministrazione, e che prevede l'assorbimento del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri. Mettere in luce e dare enfasi a questo decreto è importante perché il risultato raggiunto è storico: è un risultato che potenzia la tutela dell'ambiente e il settore agroalimentare. Con la riforma, l'Italia è dotata di una struttura più forte nella tutela dell'ambiente. E la confluenza del Corpo Forestale dello Stato nell'Arma dei Carabinieri è una scelta consapevole, che parte dalla volontà e dall'esigenza di ampliare la tutela dell'ambiente. Tutto questo si inserisce in un piano strategico più ampio, perseguito dal Governo, di tutela dell'ambiente. Riformare, secondo il Ministro, non significa solo approvare una serie di leggi. Riformare significa cambiare concretamente la vita delle persone. E dunque, dopo la pubblicazione del decreto, si aprirà la fase di attuazione, che dovrà essere buona e attenta. Questo è un risultato importante del quale andare, tutti assieme, molto fieri.

Durante la prima giornata dei lavori, il *focus* è stato posto sulle prospettive internazionali della tutela ambientale.

Monsignore Silvano Maria Tomasi, Segretario del Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, già Nunzio apostolico, osservatore permanente della Santa Sede presso l'Ufficio delle Nazioni Unite di Ginevra e presso l'Organizzazione Mondiale del Commercio, ha portato i saluti del Presidente del Pontificio Consiglio Giustizia e Pace, Peter Turkson. La *Laudato Si'*, secondo Tomasi, costituisce un nuovo importante contributo alla riflessione collettiva sulla tutela e la cura della nostra casa comune. È stata un importante punto di riferimento nel contesto di COP 21, ma è anche stata impiegata nel contesto di discussioni più ampie in materia ambientale, come nel contesto della lotta alla desertificazione. Ci sono degli aspetti della *Laudato Si'* però, che non sono normalmente discussi. In particolare, si fa riferimento ai capitoli 3 e 4 dell'Enciclica. Silvano Maria Tomasi ha ricordato come non vi sia nulla che concerna l'umanità che non trovi eco nel cuore dei cristiani. Siamo legati agli altri, e dobbiamo avere a cuore il loro bene. Si tratta, secondo Tomasi, di anticipare il Regno, già in terra. Questa è la preoccupazione bimillenaria della Chiesa, che l'ha portata a sviluppare alcuni insegnamenti concreti, anche in materia sociale. Il contributo della Chiesa in materia ambientale si basa sulla

convinzione che Dio ha creato la natura e che noi siamo chiamati, come strumenti di Dio, a collaborare per la sua tutela. L'Ambiente è destinato a soddisfare i bisogni dell'umanità. Ecco dunque il principio della destinazione universale dei beni di questo mondo, che è esplicitato nella *Laudato Si'*. E questo è vero non solo per i beni materiali, ma anche per quelli immateriali. Questa destinazione universale dei beni è realizzabile solo attraverso la collaborazione intergenerazionale. È stato dunque introdotto il concetto di ecologia integrale, intesa come l'ecologia che comprende chiaramente le dimensioni umane e sociali. Purtroppo, la distribuzione universale dei beni è ancora lontana dal venire: basti pensare allo squilibrio nelle esternalità, alla volatilità dei prezzi delle materie prime, che dipende sempre di più da una finanza aggressiva che non dall'incontro domanda - offerta. In questo contesto, la *Laudato Si'* si occupa di ecologia, ma dentro una visione "cristologica". Il creato è ricapitolato in Cristo, e il destino dell'intera creazione passa per Cristo. E questa è la cifra fondamentale della nozione cristiana dell'Ambiente e del Mondo. La Natura e il Creatore, non possono essere separati, perché la Creatura senza il Creatore, semplicemente, svanisce. E allora, secondo Tomasi, il problema ecologico dice più di se stesso: indica lo smarrimento sapienziale dell'uomo, la perdita di vista del Creatore.

Dott. Renè Castro Salazar, Direttore Generale Aggiunto della FAO per il Dipartimento Foreste, ha iniziato domandandosi perché siamo oggi tutti preoccupati per via del cambiamento climatico, quando esistono molti altri problemi che affliggono l'umanità. La risposta, secondo Salazar, sta nel fatto che l'incremento della temperatura che deriverebbe dalla mancanza di riduzione degli agenti inquinanti, avrebbe effetti devastanti. Un incremento della temperatura globale di 4 o 5 gradi determinerebbe un collasso totale non compatibile con la sopravvivenza del genere umano. Purtroppo, il genere umano sta seguendo il sentiero sbagliato, secondo Salazar. Questo collasso è anche economico. Il surriscaldamento globale determinerà perdite enormi economiche in molti paesi. Se vogliamo salvarci, dobbiamo ridurre le emissioni a 2 tonnellate per capita entro il 2050, e a 1 tonnellata per capita nel 2100. In questo quadro difficile, c'è speranza. Dopo l'accordo di Parigi, i 175 paesi sottoscrittori sono andati a New York per una fase implementativa degli impegni presi a Parigi.

Hanno identificato i meccanismi finanziari che saranno impiegati per ridurre le emissioni. Le prime aziende si stanno già muovendo lungo la strada indicata, alcune hanno iniziato a piantare alberi, e così via. Il Costa Rica, per esempio, ha deciso che il paese sarà “carbon neutral”. Salazar ha spiegato come il paese voglia raggiungere il livello di 0 ton per capita. Le emissioni saranno compensate, e l'equazione deve essere uguale a zero.

Il Dott. Edwan Van Asch, responsabile CITES del Consorzio Internazionale sul Contrasto al Crimine Ambientale - ICCWC, ha confermato che siamo tutti consapevoli dei grandi passi avanti fatti negli anni per migliorare le attività che sono intraprese per la tutela e la salvaguardia del pianeta nel futuro. Semplicemente, non ci sarà alcun futuro se la protezione ambientale non sarà piena. CITES è un accordo vincolante fra Stati, di cui 182 paesi sono parte, che definisce la cornice internazionale per regolare il commercio a livello internazionale relativo a certe specie di flora e fauna. La Convenzione impone agli Stati di adottare misure nazionali implementative della Convenzione, inclusi i divieti di commercio che essa prevede. Nel 2015, l'Assemblea Generale della Nazioni Unite ha adottato una risoluzione contro il traffico illecito di fauna, la prima risoluzione espressamente dedicata alla materia. Anche nel 2005 con *Sustainable Development Goals* sono stati compiuti passi volti a contrastare il traffico illecito di flora e fauna, riconoscendo che questo è un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile fissati dal *Millennium Goals*. Ci sono molte ragioni dietro il traffico illecito di flora o fauna. Tre principalmente: l'ingordigia dei gruppi criminali, che richiede una risposta forte dal punto di vista repressivo. I governi devono considerare questo tipo di crimini come crimini gravi. Ancora, l'ignoranza, nel senso della mancanza di consapevolezza degli acquirenti di beni illegali rispetto al tipo di danno enorme che cagionano. Da ultimo, l'indifferenza, che può essere quella della popolazione in termini generali, o delle organizzazioni che operano a livello locale, o ancora delle comunità. Per tutto ciò servono persone dotate di grande *leadership*. Negli ultimi 15 anni, i membri della comunità internazionale hanno effettivamente aumentato gli sforzi per combattere i crimini in materia di traffico illegale di flora e fauna. Questo avviene attraverso l'uniformità delle procedure, l'incremento della qualità delle

tecniche forensi, il *deployment di team* dedicati, come è avvenuto in Shri Lanka o Madagascar, rispetto al traffico illegale di avorio. In definitiva, è solo il coordinamento delle attività che costituisce una risposta efficace per il traffico illecito di specie di fauna e flora. E questo coordinamento deve avvenire attraverso impegni di alto livello da parte della comunità internazionale.

Il Dott. Michele Candotti, Capo di Gabinetto e Consigliere Principale del Direttore Esecutivo UNEP, ha dichiarato che la Conferenza si inquadra bene nell'anno 2016, l'anno della sostenibilità, come è stato definito dal Ministro Gentiloni. Il 2015 è stato l'anno della consapevolezza in materia di sostenibilità ed ha avviato il cambiamento della narrativa in materia di sviluppo sostenibile più di quanto sia avvenuto in maniera incrementale negli anni precedenti. È importante dunque capire che la visione cinica per cui questi consessi internazionali sono staccati dalla realtà, è una visione sbagliata. Il tema scelto per la *Envormental Assembly* di Nairobi sarà *healthy people, healthy enviroment*. Esiste infatti una stretta relazione fra il ben essere umano e le condizioni di salute dell'ambiente. La decisione fondamentale del 2015 è stata l'adozione della 2030 *sustainable develoment* agenda, che ha sancito due principi fondamentali, quello della universalità e quello della integrazione. Questo ultimo dimostra come nessun progetto può portare a risultati positivi senza un approccio integrato e multidisciplinare. Con l'adozione della 2030 agenda è cambiata anche la dinamica del *development goals* del 2005. Non c'è più la dinamica delle contrapposizione fra nord e sud, ma si parla al contrario dei problemi che tutte le collettività affrontano, a prescindere dalla loro collocazione geografica. Ancora, ad Addis Abeba, si è svolta una conferenza in materia specifica di negoziazione, proprio al fine di dare una svolta pratica e operativa alle questioni trattate a livello teorico. Il *framework* internazionale dunque sta crescendo, a volte a rilento, ma di sicuro esiste una crescita. Tutto ciò perché la relazione fra salute e ambiente è diventata cruciale. Basti pensare alla nozione di protezione ambientale, che non è più considerata come un aspetto ancillare del progresso, ma come una elemento essenziale del *sustainable development*. Ancora, le sfide che combattiamo oggi sono molto più serie di quelle che vivevamo nel passato. E ancora, rischi ambientali sono oggi 200 volte più grandi (per esempio nel senso di procurare morti pre-

mature) di molti conflitti. Esistono dunque numerosi elementi diagnostici che dimostrano la connessione fra la salute del pianeta e la salute dell'individuo.

Il **Dott. Franco Roberti, Procuratore Nazionale Antimafia**, ha illustrato il lavoro svolto dalla DNA (Direzione Nazionale Antimafia) in materia di contrasto al crimine organizzato di tipo ambientale. La criminalità ambientale ha una prospettiva internazionale. Il ruolo della DNA si è affermato con l'introduzione del reato di traffico illecito organizzato dei rifiuti (260 Testo Unico in materia Ambientale). Riduttivo parlare di ecomafie: le mafie giocano un ruolo importante ma non protagonista, è meglio dunque di parlare di criminalità ambientale. Si tratta prevalentemente di criminalità d'impresa, che non di criminalità di stampo mafioso. Il mafioso interagisce con l'imprenditore quando l'imprenditore si rivolge al mafioso per dare attuazione alla fase di esecuzione dell'attività di smaltimento illecito dei rifiuti. Sistemáticamente, le attività di smaltimento illecito si associano ad altri reati, come la corruzione e il falso. Bisogna infatti assicurarsi la collaborazione di una serie di funzionari pubblici e produrre documenti falsi al fine di consentire e coprire il traffico illecito dei rifiuti. Secondo il Procuratore Roberti servono comunque maggiori specializzazioni in materia ambientale, anche per quanto riguarda il ruolo dei magistrati.

Il **Dott. Francesco La Camera, Direttore Generale per lo Sviluppo Sostenibile, per il Danno Ambientale e per i Rapporti con l'UE e degli Organismi Internazionali del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare**, ha specificato che parlare di etica e ambiente è importante perché da una visione complessiva del rapporto fra ambiente e società, non è possibile prescindere da una dimensione etica. L'accordo di Parigi è stato definito un accordo differenziato, dinamico, equilibrato, giusto e giuridicamente vincolante. Il Dott. La Camera si è soffermato sul significato della parola giusto. La nozione di giustizia è diversa a seconda del modo in cui guardiamo alle relazioni fra il sistema economico e il sistema ambientale. E nel contesto della valutazione economica, sia necessario fare riferimento a una dimensione di economia tradizionale, ovvero se una componente ecologica possa essere introdotta nel discorso. L'economia tradizionale ha cercato di attribuire un valore mone-

tario alle considerazioni economiche, attraverso l'internazionalizzazione delle questioni ambientali. Questo avrebbe determinato una crescita in sostanza senza limiti, che avrebbe determinato un maggior grado di benessere. In questo contesto, la nozione di giustizia era legata a quella di parità di opportunità. A queste tematiche, a partire da Papa Paolo VI in poi, la Chiesa ha sempre prestato molta attenzione, indicando peraltro come questo sistema di relazioni fra componente economica e ambientale non sia corretto. Si cerca dunque un rapporto più moderno della dimensione etica e ambientale. E allora, è chiaro che la crescita economica non può essere infinita. L'idea di benessere comincia a essere sganciata dalla produzione di beni e servizi. E dunque non è più la crescita il fine ultimo, ma lo sviluppo. L'ambiente non è un mezzo di produzione, ma è anche esso stesso un fine. E allora la giustizia è intesa come distribuzione equa di beni finiti. L'ambiente deve diventare variabile indipendente della crescita economica, che è variabile dipendente. È su questi temi che anche il Papa si è dedicato, soprattutto per quel che concerne il debito ecologico. Una parte del mondo ha finito per essere solo un bacino di risorse per alcuni altri paesi.

Il Signor Jorge Rios, Capo Unità UNODC per i mezzi di sussistenza sostenibili, ha spiegato che il fallimento nelle investigazioni e nei processi è uno dei vulnere maggiori che la comunità internazionale non è stata in grado di affrontare rispetto alla questione del traffico illecito di flora e fauna. Nonostante il grande impegno politico, mancano a volte i mezzi concreti necessari. In realtà, però, questi meccanismi esistono, per esempio nell'ambito della lotta alla droga. Perché allora non vengono utilizzati nel contesto della lotta al traffico illecito di piante e animali? In Tanzania, sono stati uccisi centinaia di migliaia di elefanti. Il problema è che lo *smuggling* è un crimine molto remunerativo, è un crimine ambientale, ma non solo ambientale, è un crimine che mette a repentaglio la stabilità e la sicurezza di interi paesi. Se tutti gli elefanti della Tanzania scompaiono, nessuno si recherà più in Tanzania per vedere gli elefanti. E questo avrà delle conseguenze enormi su tutta l'economia e da ultimo su tutta la Tanzania.

Il Signor Wil Van Gemert, Vice Direttore di Europol e Capo Dipartimento Operazioni, ha asserito che è sbagliato dire che i crimini

ambientali sono crimini senza vittime. La creazione di un mercato nero che deriva dall'esistenza dei crimini ambientali crea danni ai mercati regolari. La salute pubblica è vittima dei crimini ambientali, così come la sicurezza della catena alimentare. Anche la reputazione, come per esempio la reputazione dell'Unione Europea in materia di lotta ai crimini ambientali, può diventare una vittima dei crimini ambientali. L'Italia è uno dei primi stati membri a riconoscere nei crimini ambientali come una categoria autonoma di crimini, con conseguente attività investigativa svolta non solo nel contesto di altri crimini che potevano essere commessi nel contesto dei crimini ambientali.

La **Dott.ssa Roraima Andriani, Capo di Gabinetto del Segretariato Generale di Interpol**, ha spiegato come l'Interpol aiuta i paesi membri a combattere i crimini ambientali sottolinea che le organizzazioni criminali hanno *network* globali, e dunque per combatterli servono organizzazioni con *network* globali. L'Interpol dunque è la sede ideale per creare sinergie e forme di cooperazione istituzionalizzata verso la lotta al crimine organizzato. Ma è anche necessario sostenere le reti interne ai vari paesi membri. *National Env. Security Taskforce*, è un concetto creato dall'Interpol per sostenere un approccio interdisciplinare ai crimini ambientali nel contesto dei singoli paesi. La Dott.ssa Andriani ha poi identificato come l'attività di *intelligence* e di raccolta di informazioni sia necessaria ai fini di una efficace lotta ai crimini ambientali, e che la creazione di database multidisciplinari sia fondamentali per una gestione integrata della lotta ai crimini internazionali. L'Interpol insegna anche ai team locali come svolgere attività forensi, anche per finalità di preservare la scena del crimine. Altro strumento è la richiesta ai *prosecutors* nazionali di internazionalizzare i mandati di arresto, così da poter perseguire fuggitivi e latitanti in tutti i paesi membri dell'Interpol.

Il **Dott. Giancarlo Caselli, Presidente del Comitato Scientifico dell'Osservatorio sulla Criminalità in Agricoltura e sul Sistema Agroalimentare**, ha spiegato che il cibo è il principale collegamento fra uomo e ambiente, si tratta di un binomio molto stretto. Il cibo è un bene comune, nonostante esso sia spesso concepito solo come merce. I caratteri fondamentali del cibo, la loro qualità, devono essere preservati e ciò avviene rafforzando la

legalità anche nel settore alimentare. La legalità viene spesso considerata come una specie di fastidio, una serie di lacci e laccioli. O, altre volte, come un semplice problema di guardie e ladri, di semplice dialettica fra Forze dell'Ordine e criminali, rispetto al quale i cittadini sono spettatori passivi. Ma non è così, la legalità conviene a tutti, tutti devono esserne partecipi. Il rispetto delle regole è nell'interesse di tutti, perché frena l'invasione di coloro che cercano di porsi al di sopra delle regole. In realtà, ogni recupero di legalità è un recupero di risorse, e coincide con una più equa redistribuzione delle risorse, determina un avanzamento verso principi di giustizia sociale. Questo è vero ovviamente anche nel settore agroalimentare: un cibo buono, equo e giusto, è strettamente legato a un ambiente anche esso sano e salubre. Oggi il settore agroalimentare in Italia è uno dei principali motori dell'economia nazionale. La legislazione vigente è obsoleta, soprattutto perché non è al passo con la nuova dimensione transnazionale dell'agroalimentare. Ancora oggi, la legislazione non prevede una forte deterrenza a delinquere - una valutazione costi benefici per un criminale moderno sarebbe proprio nel senso della delinquenza. Il sistema odierno è volto prevalentemente alla tutela del sistema dei marchi e brevetti, piuttosto che alla tutela del cittadino verso le frodi. Per questo serve una riforma urgente della materia, ed è stata istituita dal Ministro Orlando una commissione con il fine specifico di studiare una riforma. Nell'ottobre scorso, il Ministro ha ottenuto un elaborato di 49 articoli, e si dovrà ora decidere se esso diventerà un disegno di legge. La riforma è innovativa e le sue traiettorie principali sono le seguenti. Il diritto penale deve essere bifronte, agire sulla lesione ma anche sui rischi. Deve essere un diritto penale non timido, capace di affermare che il momento genetico del crimine economico può coinvolgere anche i segmenti apicali delle imprese; un diritto penale pragmatico, che sappia alternare il bastone e la carota, per esempio attraverso la valorizzazione del ravvedimento operoso. Un diritto penale non monocorde, aperto a pene e soluzioni alternative. Un diritto penale costituzionalmente orientato, che garantisca la salute del consumatore e anche il buon andamento del ciclo economico. Un diritto penale poliedrico, che sappia integrare le aspettative accademiche con quelle più esperienziali e pratiche delle forze dell'ordine e della giurisprudenza rilevante.

Il Dott. Donato Monaco, Capo del Servizio I - Polizia ambientale, forestale, agro-alimentare e protezione civile del Corpo forestale dello Stato, dopo una introduzione generale sulle funzioni del Corpo Forestale dello Stato, ha indicato le principali attività svolte dal Corpo Forestale dello Stato nella prevenzione e nella lotta ai crimini ambientali in Italia. Il Dott. Monaco ha spiegato come anche i crimini commessi sul suolo domestico abbiano in realtà spesso una prospettiva più ampia, di carattere europeo, e comunque transnazionale. È stato fatto l'esempio del traffico illecito di rifiuti, che ha determinato di fatto sinergie criminali a livello europeo. Basti pensare al caso della terra dei fuochi, in Campania, e ai gravi danni alla salute, all'ambiente e all'economia che sono stati causati dallo smaltimento illecito di rifiuti tossici in aree ad alta capacità produttiva e densamente abitate, per conto spesso di imprenditori del nord Italia e di imprenditori operanti fuori del territorio nazionale. La lotta ai crimini ambientali in questa prospettiva domestica e transnazionale si esplica in Italia, per esempio, attraverso una stretta cooperazione fra Forze di Polizia coinvolte e altri organi dello Stato. La collaborazione fra il Corpo Forestale dello Stato, a esempio, e gli uffici delle dogane, ha consentito di identificare complesse reti criminali operanti nel settore dei crimini ambientali, con ramificate articolazioni all'estero. Ancora, il Dott. Monaco ha identificato i progressi del Corpo Forestale dello Stato nel combattere il fenomeno delle agromafie, attraverso tecniche investigative nuove e articolate, che si sono avvalse anche di unità speciali del Corpo, attive a livello internazionale. Da ultimo, il Dott. Monaco ha affrontato il problema della Xilella che affligge le piantagioni di ulivi in Puglia e il ruolo svolto dal Corpo per affrontare il problema.

Il Gen. D. Enzo Bernardini, Capo del II Reparto del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri, ha iniziato spiegando la peculiare natura dell'Arma dei Carabinieri, forza di polizia ad ordinamento militare. Ha indicato il coinvolgimento internazionale dell'Arma come attore di stabilità internazionale (ricordando le varie missioni internazionali nelle quali è impegnata l'Arma) e il ruolo di *law enforcement* a livello domestico. Questa particolare dipendenza, dal Ministero della Difesa per i compiti militari e dal Ministero dell'Interno per quelli di polizia, rende i Carabinieri una forza armata idealmente collocata alla

protezione delle comunità locali dai crimini ambientali, anche grazie all'azione delle unità specializzate. In questo contesto, il Generale Bernardini ha presentato il Progetto TECUM, che costituisce il progetto *flagship* dell'impegno dell'Arma nella lotta ai crimini ambientali, e che prende le mosse dal riconoscimento del carattere particolarmente pernicioso di tale forma di criminalità. Il Progetto nasce dalla consapevolezza che vi siano in Europa troppe diversità di disciplina, nonché di prassi operative, per il contrasto ai crimini ambientali, soprattutto quando è necessario affrontare aspetti complessi legati all'azione della criminalità organizzata ovvero di imprese di smaltimento e trasporto attive in più paesi. Ha ricordato dunque la necessità di uno sforzo europeo, che ha preso le mosse in un primo momento da un progetto basato su alcune *best practices* italiane e poi tradotto in un consorzio guidato dall'Arma, con la partecipazione della Guardia Civil e dalla Guardia Nazionale Ambientale Romena, finanziato dalla Commissione europea. Esso propone una nuova nozione di investigazioni in materia ambientale, nuove *best practices*, un approccio multidisciplinare alla lotta al crimine ambientale, una campagna informativa, e l'esecuzione di una attività operativa congiunta per il 2017. La standardizzazione dell'approccio a questo tipo di minaccia emergente è indispensabile a livello europeo: basti pensare al progresso anche di tipo tecnico che è necessario per evitare crimini ambientali sempre più sofisticati, con controlli anche di tipo preventivo, per esempio sulle imprese e sui loro processi, nonché sui trasporti. In conclusione, il Generale Bernardini ha ricordato l'ulteriore impulso che sarà fornito all'azione dell'Arma nel settore, derivante dalla trasformazione del Corpo Forestale dello Stato, a seguito della quale si verrà a costituire il una vero e proprio polo di eccellenza nel settore agro-ambientale, unico a livello europeo.

Don Luigi Ciotti, Presidente Nazionale di Libera, ha ricordato come sia necessario scommettere sui giovani e ha ricordato come in Italia in questo momento vi siano oltre 10 milioni di giovani sotto i diciotto anni. La scommessa sui giovani, che sono fonte di ringiovanimento della società, che aiutano a iniettare nella società consapevolezze nuove, dinamiche nuove, e nuove idee, è necessaria anche nella prospettiva della tutela dell'Ambiente in maniera più sostenibile e più durature. Don Ciotti ha voluto ringraziare il Corpo Forestale

dello Stato, per le numerose attività di tipo sociale, sportivo ed educativo che questo svolge con i più giovani.

Il **Prof. Gian Maria Fara, Presidente Eurispes**, ha ricordato come l'Italia abbia vissuto negli ultimi negli ultimi decenni una globale complessiva caduta del senso etico e ha sottolineato come il nostro Paese debba ritornare a riflettere sull'etica. L'etica è un metodo, è l'interrogarsi quotidianamente su ciò che è giusto su ciò che non è giusto, su ciò che è buono e su ciò che è cattivo. Secondo Fara, se noi ritorneremo a riflettere, ad interrogarci e a coltivare quella cultura del dubbio che ci costringe a porci di fronte ai diversi problemi con un atteggiamento libero, costruttivo e anche proiettato nel futuro, probabilmente otterremo dei buoni risultati. Con questa metodologia, secondo Fara, dovremmo riflettere sul tema della sostenibilità, dello sviluppo e sulla qualità di questo sviluppo. Inoltre, Fara ha specificato alcuni elementi relativi alla nozione di crescita, indicano come è necessaria la crescita dei consumi pubblici, ma che la crescita dei consumi privati non è sempre necessariamente indice di benessere.

La **Dott.ssa Rossella Muroli, Presidente Legambiente**, ha iniziato con un'immagine evocativa ricordando il primo rapporto sulle ecomafie del 1994, che presentava nel frontespizio il logo della Legambiente il logo dell'Arma dei carabinieri logo dell'*Eurispes*. Nonostante ci siano voluti più di 21 anni per tradurre il primo rapporto sulle ecomafie in un documento che introducesse gli ecoreati nel Codice Penale, secondo la dottoressa, i loghi combinati che apparivano nel rapporto sulle ecomafie dovrebbero essere il simbolo di come si dovrebbe lavorare in Italia, riconoscendo le differenze, le specificità delle varie competenze e però facendo sinergia. Secondo la dottoressa, infatti, la parte buona e onesta della società è invincibile e la criminalità organizzata riesce a entrare laddove ci si divide, dove si lasciano dei varchi, dove la solitudine lascia pezzi di società abbandonati e quindi naturalmente vulnerabili.

Il **Dott. Gaetano Benedetto, Direttore delle Politiche Ambientali del WWF Italia**, ha spiegato come noi tutti siamo figli di una cultura di speranza,

di una cultura di grande spinta sociale, che negli anni settanta e ottanta ha determinato un movimento che ha portato in Italia, ma non solo in Italia, risultati straordinari come la legge Galasso - la legge sulle aree protette - la legge sulla difesa del suolo, la nuova legge sui rifiuti e la legge sulle acque. Poi, secondo Benedetto, questo movimento che era nella società si è un po' consumato, a causa delle divisioni derivanti da una stagione politica complessa. E oggi siamo però di nuovo dinnanzi alla necessità di infondere nuova vita in quel seme di cambiamento, come ha indicato per esempio Papa Francesco che ha polarizzato le varie nozioni di sostenibilità, parlando di ecologia integrare nel quarto capitolo della Enciclica *Laudato Sii*. E questa nozione di ecologia integrale altro non è che una divulgazione del concetto di sostenibilità delle Nazioni Unite, dove la parte sociale non è separata dalla parte economica e non è separata a sua volta dalla parte ambientale e naturale. Sebbene Benedetto veda il bicchiere "mezzo pieno", riconosce comunque che il lavoro da svolgere in Italia è ancora complesso, data la complessità del nostro paese, che è spesso diviso da segmentazioni delle competenze, quando in realtà l'approccio sinergico è l'unico possibile in questo contesto. Il nostro paese è dunque purtroppo ancora affetto da alcune incompiute, come per esempio l'assenza di un piano energetico nazionale. O, per quel che riguarda in particolare il WWF e la situazione di alcuni parchi, Benedetto ha ricordato il Parco nazionale Gennargentu, che, sebbene indicato da ben prima della legge quadro sulle aree protette, non è ancora stato realizzato. O, ancora, il Parco del Delta del Po, che era previsto come un parco interregionale o parco nazionale ma in realtà ha finito per essere né l'uno né l'altro. Ancora, Benedetto ha ricordato che, nonostante gli sforzi che il Ministero e la Regione Sicilia stanno facendo, quattro parchi siciliani previsti per legge sono in una situazione ancora assai poco chiara.

Il Dott. Giuseppe Onufrio, Direttore Esecutivo *Greenpeace* Italia, ha affermato che le aree protette sono la cartina di tornasole dell'impegno di un Paese rispetto alla tutela dell'Ambiente. Ci sono due categorie di persone che pagano più di tutte con la vita: i giornalisti e gli ambientalisti, in tutte quelle aree del mondo in cui le mafie operano per conto terzi. Greenpeace cerca di denunciare chi si approfitta di questa catena di violenza, collaborando con le imprese

che fanno bene, ma questo richiede colpire, in definitiva, le imprese che se ne approfittano. Per Onufrio, in definitiva, è necessario creare una cabina di regia e di sinergia fra i vari corpi e i vari attori che sia finalizzata a un obiettivo, principalmente: il raggiungimento dell'efficacia rispetto agli obiettivi da raggiungere.

L'Avv. Marco Parini, Presidente *Italia Nostra*, ha ricordato come cinquanta-sessanta anni fa, quando è nato il movimento ambientalista, un incontro come la conferenza odierna sarebbe stato estremamente utopistica, e impossibile da realizzare. Oggi, quella utopia è cresciuta, e non è divenuta più tale. Il paese ha preso coscienza dei problemi, e la prima reazione è stata proprio quella della formulazione di una serie di norme, come la legge Merli, sulle acque. Convinto lo Stato a rinnovare la Reggia di Carditello. Il ministro volle piantare la bandiera dello Stato sul pennone più alto, e poi chiese la riapertura della Stazione dei Carabinieri, come presidio di legalità nella terra dei fuochi.

Il Dott. Fulvio Mamone Capria, Presidente *LIPU*, ha espresso sentimenti di stima e gratitudine all'Arma ed il Corpo Forestale dello Stato per il contrasto al bracconaggio che proprio in questa fase dell'anno che coincide con la migrazione degli uccelli dall'Africa, ricorda che gli uccelli, al di là del bracconaggio, vedono il disastro che stiamo causando al paese più ricco di biodiversità di tutta Europa. Ormai le coste non hanno più un luogo in cui gli uccelli possano nidificare. In agricoltura, ancora facciamo uso, spesso nell'illegalità compiacente di alcuni imprenditori, di pesticidi e diserbanti che hanno sterminato un grandissimo numero di uccelli comuni. Bisogna pertanto prestare attenzione a che l'accorpamento dei forestali nei carabinieri non faccia venir meno delle competenze specifiche e settoriali.

L'Onorevole Annamaria Procacci, Consigliere Nazionale *ENPA*, ha ricordato che tutto è connesso, siamo tutti cittadini dello stesso pianeta. Falchi portati in parlamento insanguinati in una busta come segno di protesta, uccisi sopra lo stretto di Messina. La fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato. È odioso che venga definita legge sulla caccia. Abbiamo voluto scrivere in primo luogo una legge di tutela della fauna selvatica. La legge non è un drit-

to, ma una concessione. La legge è dunque anche sulla caccia, non solo sulla caccia. Era una legge di mediazione, che ancora regge, nonostante gli attacchi subiti. C'è una grande, grandissima sensibilità in Italia rispetto alla questione del rispetto degli animali. L'Italia è però malata di disapplicazione di norme. Abbiamo delle ottime leggi, delle ottime norme, che sono state anche modello a livello internazionale, ma che poi non riusciamo di fatto ad applicare. Quante volte l'Europa ci ha messo in mora per la mancata applicazione di una normativa che esiste ma che non viene applicata. In Italia per dire ci sono ancora alcune specie che risultano cacciabili, e che sono in uno stato di conservazione ancora precario.

Il Sen. Giuseppe Francesco Maria Marinello, Presidente della 13^a Commissione permanente Territorio, ambiente e beni ambientali, si è soffermato sulla circostanza per cui la nozione di ambiente non era originariamente inserito nella costituzione, che parlava solo di paesaggio, ed è stato inserito in termini più chiari solamente attraverso la presente riforma costituzionale. L'ambiente, infatti, assieme al patrimonio artistico è uno dei punti di forza del nostro paese. Ha poi provveduto a identificare i meriti della riforma consentirà sicuramente al nostro Paese di disporre di un complesso di forze investigative di repressione dell'illecito ambientale sempre più rispondente alla necessità di contrastare la criminalità organizzata in campo ambientale.

Il Prof. Paolo Maddalena, Vice Presidente emerito della Corte Costituzionale, vede nella costituzione la soluzione di tutti i problemi. Bisogna prendere le mosse dagli articoli 52 e 118. Il primo prevede che la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino; il secondo si occupa di sussidiarietà. Anche alla luce di questi principi, il Professor Maddalena ritiene che possa esserci un processo di interazione fra l'Arma dei Carabinieri ed il Corpo Forestale dello Stato, nel rispetto del dettato costituzionale. In primo luogo, cos'è il territorio, inteso come bene comune, nozione che non è nell'ordinamento giuridico? Secondo il Professore si vuole intendere un risorgimento dell'interesse pubblico rispetto alla prevalenza degli ultimi tempi di una nozione forse eccessiva di interessi di tipo privato. La Costituzione italiana, ha fatto emergere lo Stato

comunità, mettendo al centro il popolo, la comunità. La comunità è formata da popolo, territorio e ordinamento giuridico. Il territorio, è stato sempre il contenuto della sovranità. Il territorio è dunque bene comune perché è contenuto nella sovranità del popolo.

Il Prof. Riccardo Valentini, Consigliere Regionale per il Lazio, già Professore presso l'Università della Tuscia, ha spiegato che le foreste sono un capitale naturale importantissimo; l'agricoltura e il suolo da cui ci nutriamo era per la maggior parte coperto da foreste e sono proprio le foreste che hanno reso fertile il suolo agricolo. Dobbiamo quindi a volte pensare di rimboschire. Le foreste hanno tante altre funzioni. I servizi cd ecosistemici (legno, produzione di materie prime); valore regolatorio (difesa idrogeologica), riduzione del rischio del riscaldamento globale; funzione culturale, pensiamo a una bella passeggiata, etc. Ma quanto valgono le foreste italiane, come bene per il nostro paese? Come valore diretto del PIL, circa 1 miliardo e mezzo di euro. Ma se si considerano anche gli altri aspetti, c'è un valore indiretto, che varia a seconda dei lavori, ma è comunque enorme. Questi benefici sono concreti. Per esempio, nella negoziazione del protocollo di Kyoto, l'assorbimento di 16 milioni di tonnellate di assorbimento di co2 sono state attribuite alle foreste italiane, pari a circa 500 milioni di euro. Questo nel contesto dei crediti di emissione di carbonio. Tutto ciò è stato fatto tramite la contabilità forestale che ha monetizzato questo aspetto.

Il Dott. Luca Marchesi, Presidente AssoArpa, ha affermato che le agenzie nascono nel 1994, molto in ritardo rispetto a quanto avvenuto in piano internazionale. Un primo sistema di strutture si occupa di controllo tecnico-scientifico, con funzioni di prevenzione, controllo e conoscenza dell'ambiente. Il sistema consta di 10000 persone, 200 sedi su territorio nazionale, una struttura che produce eccellenze, con dei numeri importanti (10 milioni di parametri determinate in un anno, 100000 ispezioni, etc). Una struttura che si configura però ancora a macchia di leopardo, su struttura nazionale. A volte c'è l'impressione di più velocità alle quali si muovono il paese, e questo settore non è un'eccezione. Il punto è che è necessario creare ponti fra le varie discipline che possono assumere rilevanza nel contesto ambientale.

L'Onorevole Ermete Realacci, Presidente della VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici, ha riconosciuto che un tempo occuparsi di crimini ambientali per un magistrato era una cosa di serie B. Lo era non solo dal punto di vista delle pene, ma anche era di serie B nella percezione dell'opinione pubblica. Mancava la risposta sociale, perché mancava la percezione del pericolo. Legambiente per esempio non venne ammessa come parte civile nel maxiprocesso, nonostante le numerose connessioni di tipo ambientale dei reati collegati a quella pagina storica. Quello fu l'inizio. Oggi però le cose cambiate. Facciamo l'esempio del metanolo. L'Italia aveva scelto nel vino di produrre grandi quantità per basso prezzo. Inseguendo questa logica, ci fu una sofisticazione criminale. Dato che detassarono il metanolo, qualche criminale usò il metanolo in luogo dell'etanolo per adulterare vino. Ci fu un crollo delle vendite. Lo Stato reagì in due modi: un primo modo, basico, il controllo. E poi una risposta più sistemica, nella quale si è cambiato l'approccio: si è abbandonata l'idea di rincorrere la quantità per una bassa qualità e un basso prezzo, si è riscoperto il rapporto con il territorio, si sono riscoperti i cromosomi veri dell'Italia, la ricetta migliore per affrontare il futuro.

L'Onorevole Alessandro Bratti, Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlate, ha dichiarato che quando parliamo di legalità ambientale, stiamo cercando di creare un sistema che consenta di affermarsi sull'economia globale. La tutela ambientale viene a volta ancora vista come un freno allo sviluppo, non come un elemento sinergico rispetto a esso. Oggi il problema più grande è il rapporto biunivoco che esiste fra reato ambientale e corruzione, e soprattutto corruzione nell'ambito della PA. E questo supera barriere geografiche regionali, determinando una fenomenologia comune su tutto il territorio italiano. Quindi bisogna capire bene il fenomeno, perché associare il reato mafioso in maniera univoca all'attività mafiosa. Alessandro Bratti ha poi affrontato il tema dei rifiuti speciali pericolosi, che l'Italia tradizionalmente smaltisce esportandolo in Germania. La questione dei trasporti, però, impone di prevedere una certa tracciabilità di questi spostamenti.

TRAFFICO DI RIFIUTI LIQUIDI

UN CRIMINE AMBIENTALE

CON EFFETTI DEVASTANTI PER LA SALUTE PUBBLICA



Maurizio SANTOLOCI

*Magistrato con funzioni
di Giudice per le indagini preliminari
presso il Tribunale di Terni*



Valentina SANTOLOCI

*Condirettore della testata giornalistica online
www.dirittoambiente.net*

*Una illegalità diffusa ma silente e spesso sottovalutata
che merita l'attenzione operativa
di ogni pattuglia dell'Arma a livello territoriale*

SOMMARIO: 1. Premessa generale - Il problema. - 2. Le fonti di provenienza dei rifiuti liquidi. - 3. Perché la criminalità si è innestata su tale settore? - 4. Il confine tra “acque di scarico” e “rifiuti liquidi”: aspetto di estrema rilevanza in sede applicativa. - 5. Perché chi delinque con i liquami tende a spacciare la propria attività come “scarico” per rientrare nelle sanzioni della parte terza del D.Lgs. n. 152/06? - 6. Il sistema di tracciabilità per il trasporto dei rifiuti. - 7. Lo “scarico” come deroga alla disciplina generale dei “rifiuti liquidi”. - 8. Un riassunto schematico del confine tra le due discipline. - 9. La differenza tra uno “scarico” illecito non autorizzato ed uno smaltimento di rifiuti liquidi illecito mascherato. - 10. Le destinazioni dei rifiuti liquidi.

1. Premessa generale - Il problema

Il traffico dei rifiuti liquidi. Un tema sconosciuto e sottovalutato, ma che specialmente in questo periodo dove si parla tanto di tutela delle acque come patrimonio universale, non si parla del quantitativo di acqua che giornalmente i trafficanti di rifiuti liquidi distruggono con un vero e proprio crimine a danni dell'umanità...

Se pensiamo che una parte della popolazione mondiale soffre la sete e sono in atto guerre per l'acqua, noi in Italia ogni giorno distruggiamo acqua potabile in quantitativi immensi per riversarvi dentro rifiuti liquidi tossici per risparmiare sullo smaltimento regolare. È l'affare del momento della criminalità organizzata con un danno che riguarda anche la salute pubblica perché i liquami tossici entrano immediatamente in circolo anche nei cicli agricoli e alimentari.

Lo smaltimento illegale dei rifiuti liquidi è un fenomeno poco conosciuto forse perché poco appariscente. Al contrario dei rifiuti solidi, che fanno volume e, dunque, notizia in casi di accumuli irregolari o discariche, i rifiuti liquidi vengono fatti sparire in pozzi in campagna, su terreni non coltivati, in cave abbandonate, nei fiumi e nel mare, a volte nei tombini della pubblica fognatura. È un sistema silente ed apparentemente invisibile, anche perché attuato in orari e luoghi soggetti a scarsa visibilità, e soprattutto la scomparsa dei liquami è immediata ed in gran parte senza tracce.

Ad esempio, un carico di rifiuti liquidi anche pericolosi riversato di notte in un pozzo profondo ubicato in un'area campestre isolata, sostanzialmente non lascia traccia visibile. Questo smaltimento illegale non è isolato ma è diffusissimo e devastante per l'ambiente, anche se sottovalutato, operato da un numero rilevantissimo di soggetti che agiscono in modo occulto sotto ogni profilo formale. Questa realtà criminale logicamente è meno evidente e meno appariscente, e forse anche meno conosciuta, in quanto non crea né accumuli vistosi né produce conseguenze sul territorio immediatamente visibili e percepibili. Ma il danno è paradossalmente superiore a quello dei rifiuti solidi, in quanto i liquami vengono assorbiti immediatamente dal suolo, dal sottosuolo o dalle acque e quindi se ne perdono immediatamente le tracce; le conseguenze che tali liquami tutti i giorni arrecano all'ambiente ed alla salute pubblica sono dunque realmente diffuse e drammatiche.

In aggiunta, esiste ormai una interconnessione tra reati di diverso tipo con matrice di base radicata nelle violazioni ambientali, in primo luogo con i reati a danno della salute pubblica. Esiste uno stretto legame tra reati ambientali, reati a danno della salute pubblica, violazioni fiscali e concorrenza sleale tra aziende. Sembra che ormai questi settori di illegalità sono strettamente interconnessi tra loro e danno luogo ad una nuova forma di reati specifici. Tutte le illegalità in materia di traffico di rifiuti liquidi producono inevitabilmente anche reati a danno della salute pubblica perché inquinano e rendono pericolose le acque di falda destinate al consumo umano e alla zootecnica ed avvelenano terreni ed acque del mare, fiumi e laghi con conseguenti malattie per i cittadini (si pensi al caso clamoroso di Priolo con i rifiuti liquidi al mercurio riversati in mare ed i conseguenti danni con nascite e aborti di bambini malformati).

Esiste, dunque, da tempo un traffico silente e devastante per l'ambiente, spesso sottovalutato, operato da un numero rilevantissimo di soggetti che agiscono in modo occulto sotto ogni profilo formale (anche fiscale e tributario), invisibili ad ogni registrazione ed identificazione: appunto quello relativo ai rifiuti liquidi.

2. Le fonti di provenienza dei rifiuti liquidi

Ma quali sono le fonti di produzione dei rifiuti liquidi destinati poi allo smaltimento illegale?

In primo luogo vanno considerati i rifiuti liquidi di provenienza industriale. Sul nostro territorio esiste un numero assolutamente rilevante di aziende che producono liquami di scarto di ogni tipo, anche con contenuti pericolosi e cancerogeni. Si tratta di una massa enorme - ma indefinita - di rifiuti liquidi che vengono prodotti ogni giorno a livello industriale ed artigianale, in ogni angolo del nostro Paese.

A puro titolo di esempio, si pensi soltanto ai grandi poli chimici industriali dai quali derivano ogni giorno come produzione giganteschi quantitativi di liquami di scarto pericolosi...

Purtroppo non sappiamo quanti e quali sono questi liquami.

Infatti essendo il fenomeno fino ad oggi sottovalutato e scarsamente considerato, manca una mappatura conoscitiva della rete di produzione di tali rifiuti... Anche per tali motivi, la materia è attualmente oggetto anche di un accertamento conoscitivo da parte della “Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati”.

Vanno poi considerati anche i rifiuti liquidi di provenienza domestica. Si tratta di quella massa di liquami che ogni giorno vengono prodotti dalle private abitazioni i quali, anziché essere scaricati nelle fognature perché magari in aree non servite da tale rete, vengono riversati ed accumulati in vasche esterne alle abitazioni le quali periodicamente sono svuotate da autospurghisti chiamati dai proprietari delle abitazioni medesime. Si tratta certamente di liquami meno pericolosi rispetto a quelli industriali, ma il quantitativo rilevantissimo di produzione genera comunque - potenzialmente - un impatto sull'ambiente notevole. Si pensi ai riversamenti sistematici di rifiuti liquidi domestici nei pozzi isolati in campagna ai fini dello smaltimento illegale, per rendersi conto di quanta preziosa acqua potabile viene distrutta ogni giorno grazie a queste prassi delittuose.

3. Perché la criminalità si è innestata su tale settore?

Sia i rifiuti liquidi industriali sia quelli di origine domestica dovrebbero raggiungere un impianto di trattamento dedicato per essere regolarmente smaltiti. In realtà per un problema di carenza cronica e storica, sul nostro territorio nazionale questi impianti o non esistono o sono rarissimi e dislocati spesso lontani centinaia di chilometri dalle fonti di produzione. Questo genera potenzialmente costi elevatissimi sia da parte delle aziende sia dei privati per raggiungere tali destinazioni regolari. Proprio il problema dei costi ha risvegliato l'immediato interesse di forme criminali di ogni tipo intorno a questo nuovo affare...

Di fatto, diversi livelli di soggetti illegali si sono presentati - e continuano a presentarsi - sia alle aziende sia ai privati per ritirare a costi enormemente più bassi i diversi liquami in luogo dello smaltimento ufficiale, per poi riversarli sui terreni, nei pozzi, nelle acque superficiali e sotterranee.

Per i rifiuti industriali ed artigianali, gran parte delle attività illegali sono state “appaltate” dalla criminalità organizzata, ed in particolare dalla camorra. Un vero e proprio business dal lucro senza fine. Per i rifiuti liquidi di origine domestica, si è progressivamente sviluppato un microcosmo diffusissimo di piccoli e medi soggetti che vanno a ritirare i liquami presso le private abitazioni soprattutto in campagna, a costi bassissimi, per poi riversarli sistematicamente nei pozzi e sui terreni.

In tale contesto si annoverano soggetti diversi, dal piccolo titolare di trattore con rimorchio sul quale è montata una cisterna (cosiddetto “bottino”) a forme mediamente più strutturate come piccoli imprenditori in nero munite di autocisterne anche rudimentali.

Il sistema giuridico per porre freno a tale situazione ha inventato un rimedio che - a sua volta genera - altre illegalità: far riversare i liquami industriali e domestici nei depuratori comunali che non sono né giuridicamente né - spesso - tecnicamente idonei per tale finalità. Il risultato pratico è che una terza fascia di illegalità riversa i propri liquami illegalmente nei depuratori comunali senza rispettare le regole e così danneggiandoli e utilizzando tali strutture come “lavatrici giuridiche” per liquami anche pericolosi (i quali transitano semplicemente in tali strutture come in un grande imbuto per essere poi riversati tal quali nei mari e nei fiumi...).

Sia i soggetti appartenenti a forme criminali più organizzate sia quelli, per così dire, più “artigianali” hanno un comune denominatore diffuso: la mancata iscrizione all’Albo nazionale gestori ambientali e, dunque, una vita operativa totalmente “in nero” sotto il profilo autorizzatorio, ambientale e fiscale-tributario.

Tutti hanno un altro dato in comune: ogni giorno sistematicamente, ognuno per la propria potenzialità seppur diversa, riversano illegalmente tonnellate e tonnellate di rifiuti liquidi di ogni tipo sui terreni, nelle falde di acqua potabile, nei mari, nei laghi, nei fiumi (oltre che nei depuratori comunali senza rispettare le regole) così creando un danno spaventoso e silente per l’ambiente e la salute pubblica.

Tutti, comunque, viaggiano su strada. Ed è su strada che va a stroncato questo diffuso fenomeno criminale.

4. Il confine tra “acque di scarico” e “rifiuti liquidi”: aspetto di estrema rilevanza in sede applicativa

Acque di scarico e rifiuti allo stato liquido: dov'è il confine? Quali norme si applicano ai liquami aziendali e domestici in vasca anche in sede di trasporto?

Il confine tra “acque di scarico” e “rifiuti liquidi” è fonte molto spesso di equivoci interpretativi ed applicativi da parte di molti organi di P.G., pur essendo campo di gravissime illegalità. Vale dunque la pena tracciare qualche nota di chiarimento in merito a fini sostanziali e procedurali. Soprattutto perché chi delinque con i liquami tende a spacciare la propria attività come “scarico” per rientrare nelle sanzioni della parte terza del D.Lgs. n. 152/06 che sono molto più modeste di quelle contenute invece nella parte quarta che riguarda i rifiuti anche liquidi. La parte terza è infatti sostanzialmente depenalizzata o microcriminalizzata, prevede regole di sola forma e di scarsa sostanza, è limitata da procedure per il controllo, prelievo ed analisi estremamente complesse che rendono spesso vani gli accertamenti della P.G.

Per questi motivi la tendenza di chi smaltisce rifiuti liquidi, anche pericolosi, è quella di ingannare a livello giuridico e sostanziale l'organo di controllo per indurlo ad operare entro il contesto molto più blando a livello regolamentativo e soprattutto sanzionatorio delle norme sugli scarichi anziché in quelle dei rifiuti liquidi. Ecco dunque che percepire bene gli esatti parametri di questo confine tra le due parti del D.Lgs. n. 152/06 è straordinariamente importante per gli organi di polizia giudiziaria.

La parte quarta del D.Lgs. n. 152/2006 rappresenta la legge-quadro in materia di inquinamento e disciplina tutti i rifiuti solidi e liquidi, mentre sono estranei dal suo campo di applicazione le acque di scarico (cfr. articolo 185, comma 2, lett. a, dopo modifiche del D.Lgs. n. 205/2010). Poiché lo scarico delle acque reflue è disciplinato ora dalla parte terza dello stesso D.Lgs. n. 152/2006 (mentre prima era disciplinato dal decreto legislativo n. 152/1999 e prima ancora dalla “Legge Merli”), le disposizioni sui rifiuti troveranno applicazione solo per la parte che il sistema della parte terza del D.Lgs. n. 152/2006 in materia di scarichi e tutela acque non regola.

Quindi: la parte quarta del D.Lgs. n. 152/2006 disciplina i rifiuti allo stato liquido, mentre la parte terza dello stesso decreto disciplina le acque di scarico.

Il criterio interpretativo fondamentale per l'applicazione della normativa sui rifiuti risiede nel fatto che la parte quarta del D.Lgs. n. 152/2006 disciplina tutte le singole operazioni di gestione (ad esempio: conferimento, raccolta, trasporto, ammasso, stoccaggio, etc.) dei rifiuti prodotti da terzi, siano essi solidi o liquidi, fangosi o sotto forma di liquami. Restano escluse quelle fasi, concernenti rifiuti liquidi (o assimilabili), relative allo scarico e riconducibili alla disciplina stabilita dalla norma specifica sugli scarichi. Ne consegue che la disciplina degli impianti di trattamento dei rifiuti liquidi in conto terzi e relative ulteriori operazioni, che presuppongono il trasporto non canalizzato delle acque di processo, ricade sotto la normativa della parte quarta del D.Lgs. n. 152/2006, mentre le operazioni connesse allo scarico delle acque, cioè all'immissione diretta e al trattamento preventivo delle stesse, poste in essere dallo stesso titolare dello scarico, sottostanno alla disciplina sulle acque.

Dunque lo "scarico" previsto dalla parte del D.Lgs. n. 152/06 sulle acque appare come una deroga al concetto generale di rifiuto liquido.

La costruzione di geografia politica e giuridica del settore presenta il rifiuto liquido della parte quarta del D.Lgs. n. 152/2006 come categoria generale di base; le acque di scarico, provenienti solo dallo "scarico", costituiscono una specie di sottocategoria particolare che esula dal campo regolamentativo delle disposizioni sui rifiuti. Pur tuttavia ove tale scarico cessi di essere diretto (e cioè venga spezzata la linea di riversamento immediato tra ciclo produttivo e corpo ricettore) e venga di conseguenza realizzato uno scarico in vasca o comunque con trasporto altrove dei liquami in via mediata ed indiretta, tale interruzione funzionale del nesso di collegamento diretto ciclo produttivo/corpo ricettore trasforma automaticamente il liquame di scarico in un ordinario rifiuto liquido. Non avremo più uno "scarico", non si avrà dunque più di conseguenza la deroga sopra espressa e la disciplina torna automaticamente nel contesto generale della parte sui rifiuti del D.Lgs. n. 152/2006. Così come evidenziato anche dai giudici della Cassazione: «... la disciplina sugli scarichi trova applicazione soltanto se il collegamento tra ciclo di produzione e recapito finale sia diretto ed attuato mediante un sistema stabile di collettamento.

Se presenta, invece, momenti di soluzione di continuità, di qualsiasi genere, si è in presenza di un rifiuto liquido, il cui smaltimento deve essere come tale autorizzato» (cit. Corte di Cassazione Penale - Sez. III - sentenza del 21 aprile 2015, n. 16623).

Ciò che rileva ai fini dell'individuazione della disciplina da applicare non è dunque lo stato fisico della sostanza (liquidità), bensì l'immissione diretta o meno in un corpo ricettore e, in questo secondo caso, se trattasi di "rifiuto liquido" o di "acqua reflua". La linea di demarcazione tra l'una e l'altra disciplina è che le disposizioni sui rifiuti disciplinano tutte le fasi di gestione del "rifiuto liquido" dalla sua produzione fino allo smaltimento presso un impianto di trattamento specifico per rifiuti (regola base) o, in deroga di eccezione ma in realtà di prassi quotidiana comune, in un impianto di depurazione pubblica nel rispetto delle condizioni di cui all'art. 110, commi 1 o 2, D.Lgs. n. 152/2006. La parte terza del D.Lgs. 152/2006 disciplina le operazioni connesse allo scarico di acque reflue canalizzate o convogliate (immissione diretta) e alla loro depurazione preventiva, posta in essere dallo stesso titolare dello scarico.

La Corte di Cassazione (Sezione III penale, sentenza dep. 3 agosto 1999 n. 2358 - Pres. Tonini) precisa che: «prendendo atto della coincidenza parziale tra acque di scarico e rifiuti liquidi» si deve assumere «come unico criterio di discriminare tra le due discipline, non già la differenza della sostanza, bensì la diversa fase del processo di trattamento della sostanza, riservando alla disciplina della tutela delle acque solo la fase dello "scarico", cioè quella della immissione diretta nel corpo ricettore». Massima valida oggi anche in vigore del D.Lgs. n. 152/06.

Ancora molto significativa la seguente pronuncia della Suprema Corte: "... sono da considerarsi rifiuti allo stato liquido, soggetti alla disciplina dell'art. 256 D.Lgs. n. 152 del 2006, i reflui stoccati in attesa di un successivo smaltimento, fuori del caso delle acque di scarico, ovvero di quelle oggetto di diretta immissione nel suolo, nel sottosuolo o nella rete fognaria mediante una condotta o un sistema stabile di collettamento (Sez. 3, n. 35138 del 18/06/2009 Rv. 244783) e che l'interruzione funzionale del nesso di collegamento diretto fra la fonte di produzione del liquame e il corpo ricettore determina la trasformazione del liquame di scarico in un ordinario rifiuto liquido (...)" (Corte di Cassazione Penale, sezione III, sentenza del 10 giugno 2010, n. 22036).

Più di recente si segnala: «Secondo giurisprudenza consolidata di questa Corte i rifiuti allo stato liquido sono costituiti da acque reflue di cui il detentore si disfi senza versamento diretto, avviandoli allo smaltimento, trattamento o depurazione, a mezzo di trasporto, in quanto a differenza degli scarichi di reflui liquidi, non vengono convogliati in via diretta in corpi idrici ricettori; di conseguenza lo smaltimento di tali rifiuti deve essere autorizzato, anche se il produttore intende destinarli al recupero (cfr. ex multis Cass. pen. Sez. 3 n. 20679 dell'11.3.2004)... il discrimine tra applicabilità della disciplina in materia di tutela delle acque e quella in materia di rifiuti è rappresentato dal fatto che le acque reflue siano o meno convogliate senza soluzione di continuità nel suolo, nel sottosuolo o nella rete fognaria mediante una condotta o un sistema stabile di collettamento (cfr. Cass. Sez. 3 n. 22036 del 13.4.2010). Sicché, come ribadito anche di recente, sono da considerarsi rifiuti allo stato liquido, soggetti alla disciplina dell'art. 256 del D.L.vo n.152 del 2006, gli effluenti di bestiame che, in luogo di defluire direttamente nelle condotte di scarico, siano raccolti in apposite vasche a tempo indeterminato (cfr. Cass. pen. Sez. 3 n.15652 del 16.3.2001)» (Corte di Cassazione Penale, sezione III, sentenza del 20 dicembre 2012, n. 49454).

Di conseguenza, un'azienda (ma anche una abitazione privata) solo se opera uno scarico "diretto" - e cioè effettua il versamento del liquame direttamente dal ciclo produttivo verso il corpo ricettore - resta soggetta unicamente alla disciplina dettata dalla parte terza del D.Lgs. n. 152/2006, in quanto tale disciplina codifica e regola in modo specifico tale tipo di scarico.

5. Perché chi delinque con i liquami tende a spacciare la propria attività come "scarico" per rientrare nelle sanzioni della parte terza del D.Lgs. n. 152/06?

Perché le sanzioni sono molto più modeste di quelle contenute invece nella parte quarta che riguarda i rifiuti anche liquidi. La parte terza è infatti sostanzialmente depenalizzata o microcriminalizzata, prevede regole di sola forma e di scarsa sostanza, è limitata da procedure per il controllo, prelievo ed analisi estremamente complesse che rendono spesso vani gli accertamenti della P.G.

La parte terza del D.Lgs. n. 152/2006 reca: “Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall’inquinamento e di gestione delle risorse idriche”. Con questa parte del cosiddetto T.U. ambientale si è cercato di riunire in un unico provvedimento delle disposizioni normative precedentemente frammentate in una pluralità di testi e concernenti materie ritenute fortemente interconnesse. Tuttavia tale normativa, 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 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 D.Lgs. n. 152/06 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.

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 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.

Va dunque 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, n. 3, del codice penale.

Dunque, chi delinque con i liquami ha tutto l'interesse a sostenere che "scarica" per tentare di rientrare in tale blanda normativa. In realtà i liquami domestici ed aziendali che viaggiano su strada non sono mai stati uno "scarico" e non lo saranno mai perché difettano del primo presupposto di uno "scarico": una fonte produttiva fissa ancorata al terreno (casa privata o azienda) dalla quale deriva un convogliamento diretto (in genere tubatura) che riversa tali liquami direttamente e senza alcuna interruzione verso un corpo ricettore. Il fatto che tali liquami, dopo essere stati riversati in una vasca (con interruzione del convogliamento diretto), sono adesso in viaggio su gomma, conferma in modo inoppugnabile che non sono mai state acque di scarico (parte terza D.Lgs n. 152/06) ma sono sempre stati fin dall'inizio rifiuti liquidi (parte quarta D.Lgs n. 152/06).

6. Il sistema di tracciabilità per il trasporto dei rifiuti

Il sistema/base di tracciabilità dei rifiuti è necessario anche per il trasporto di rifiuti liquidi da un'azienda produttrice o da un privato produttore verso l'impianto di trattamento finale. Questo, in coerenza con il principio che si tratta di un trasporto - puramente e semplicemente - di un ordinario rifiuto liquido disciplinato dalla parte quarta del D.Lgs. n. 152/06.

La tracciabilità formale è, infatti, un elemento essenziale per il viaggio la cui omissione o alterazione fraudolenta costituisce illecito, ed in caso di rifiuti pericolosi, grave reato con sequestro immediato del mezzo e confisca definitiva dello stesso.

Nondimeno va anche sottolineato che, in caso di trasporto sistematico di

rifiuti liquidi non pericolosi senza formulario, la reiterazione del trasporto illecito - al di là delle singole sanzioni amministrative specifiche contestate di volta in volta - può far ipotizzare uno smaltimento e/o traffico illecito di rifiuti proprio basandosi sul dato di assenza di ogni tracciabilità del percorso dei rifiuti. Le sanzioni per le attività illegali su strada sono conseguenti.

A titolo di esempio manualistico, l'azione di sversare con un autospurgo rifiuti liquidi sull'argine di un fiume, poco prima prelevati da una vasca aziendale, non può di conseguenza integrare l'illecito di abbandono incontrollato di rifiuti. Infatti la denuncia per abbandono incontrollato di rifiuti è totalmente errata e fuorviante, oltre che riduttiva rispetto alla reale entità dell'evento illecito riscontrato. L'abbandono ed il deposito incontrollato di rifiuti sono le ipotesi sanzionatorie minime previste nella parte quarta del D.Lgs n. 152/06 e riguardano - appunto - modeste attività di riversamento o accumulo di rifiuti da parte di privati (sanzione amministrativa) o aziende (modesta sanzione penale). Ma si tratta sempre e comunque di quantitativi di rifiuti minimi e di situazioni caratterizzate da limitata portata quantitativa e comportamentale.

Un autospurgo che riversa illegalmente il proprio carico di rifiuti liquidi - di qualunque origine e natura - non integra certamente tale fattispecie, bensì una ipotesi molto più grave di smaltimento illegale di rifiuti punita con il ben più rilevante reato specifico.

La realistica assenza del formulario di identificazione dei rifiuti (fisiologica per tali sversamenti illegali) integra poi le illegalità conseguenti e le relative sanzioni.

Inoltre se tale riversamento avviene in un corso d'acqua pubblico, concorre il reato di danneggiamento aggravato delle medesime acque previsto dal codice penale.

A livello procedurale, poi, trattandosi di un fatto grave e di uno smaltimento illegale a tutti gli effetti, a nostro avviso, in flagranza di reato il veicolo deve essere sottoposto a sequestro preventivo di iniziativa da parte della P.G. operante per impedire che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze e/o reiterato, nonché a contestuale sequestro probatorio al fine di assicurare tutti gli elementi di prova al sistema processuale.

Va infine attivata indagine ulteriore per verificare iscrizione all'Albo (la cui

mancanza costituisce altro e più grave reato con sequestro obbligatorio del mezzo e confisca sempre obbligatoria dello stesso in caso di successiva condanna o patteggiamento) e/o l'esistenza di altri pregressi episodi di smaltimento illegale in proprio o conto terzi (nel qual caso i reati diventano seriali nel tempo).

Il problema delle attività criminali, anche di vasto raggio, in questo settore deriva da un problema di ordine storico sul nostro territorio (come abbiamo sopra accennato). Infatti tutti i liquami che vengono riversati in vasche o comunque in altri contenitori, sia da parte delle aziende (ivi inclusi quindi anche i rifiuti liquidi pericolosi) sia da parte delle case private, una volta caricati su un mezzo di trasporto dovrebbero raggiungere un impianto di trattamento di rifiuti liquidi disciplinato dalla parte quarta del D.Lgs. n. 152/2006. Purtroppo nel nostro Paese questi impianti non esistono o comunque sono rarissimi e molto costosi. Questo ha portato nel corso di questi anni ad una oggettiva difficoltà per tutti coloro che producono comunque rifiuti liquidi nel reperire una destinazione legale per lo smaltimento di tali liquami. Spesso le aziende dovevano affrontare spese eccezionali per raggiungere impianti lontanissimi.

Ciò ha generato un interesse diretto sia per forme di delinquenza ambientale minute e sparse sul territorio sia soprattutto per forme di crimine organizzato, allorquando si è percepito che andare a ritirare - soprattutto presso le grandi aziende - rilevanti quantitativi di rifiuti liquidi per poi smaltirli in modo occulto poteva creare un *business* con enormi profitti, costi praticamente irrilevanti e rischi sanzionatori assolutamente minimi.

7. Lo “scarico” come deroga alla disciplina generale dei “rifiuti liquidi”

Sulla base di quanto sopra esposto, avremo il seguente campo di applicazione:

- D.Lgs. n. 152/06 parte quarta: tutti i tipi di “rifiuti” sia solidi sia liquidi in senso stretto;
- D.Lgs. n. 152/06 parte terza: le acque reflue di “scarico”;
- D.Lgs. n. 152/06 parte quarta: anche i “rifiuti liquidi costituiti da acque reflue” (ex scarichi indiretti).

Di conseguenza oggi le parole chiave sono di tre tipi all'interno della normativa sugli inquinamenti, incrociata nel rapporto stretto tra la parte terza e la parte quarta del D.Lgs. n. 152/06 e ad ogni terminologia corrisponde un preciso quadro disciplinatorio formale.

Abbiamo dunque una tripartizione di sostanze liquide che in se stesse possono apparire sostanzialmente identiche ma che in realtà vengono differenziate dal ciclo di origine e trattamento nonché dai sistemi adottati per gestirle.

Si tratta di:

- “rifiuti” liquidi di tipo ordinario”: sono soggetti integralmente al D.Lgs. n. 152/06 parte quarta dalla fase di produzione (che può essere aziendale ma anche privata) al deposito temporaneo in sito di produzione, al trasporto mediante veicolo ed alla fase finale di smaltimento all'interno di un impianto di trattamento appropriato;

- “acque reflue” (e cioè acque di processo o di scarico diretto): sono soggette integralmente, se la P.A. autorizza preventivamente il sistema connesso, alla disciplina di deroga del D.Lgs. n. 152/06 parte terza dalla fase di produzione (che anche in questo caso può essere aziendale o privata), alla fase di depurazione preventiva fino al riversamento mediante canalizzazione diretta verso un “corpo ricettore”;

- “rifiuti liquidi costituiti da acque reflue”: si tratta in pratica degli ex “scarichi indiretti” (oggi aboliti) che, ad esempio, vengono riversati in vasche o fusti; sono disciplinati integralmente dal D.Lgs. n. 152/06 parte quarta dalla fase della produzione (aziendale o privata), alla fase del deposito temporaneo (o stoccaggio) nel sito di produzione aziendale, al prelievo e trasporto mediante un vettore ed allo smaltimento finale presso un impianto di trattamento appropriato che gestisce rifiuti liquidi.

Va sottolineato che i “rifiuti liquidi costituiti da acque reflue” restano totalmente disciplinati dal D.Lgs. n. 152/06 parte quarta sia nella fase di raccolta presso l'azienda (ad esempio una vasca di contenimento costituisce un “deposito temporaneo” o - secondo i casi - uno stoccaggio) o presso una casa privata, sia nella fase del trasporto (che dovrà essere effettuato rispettando le norme sul trasporto dei rifiuti) sia nella fase finale del riversamento entro un impianto di “trattamento” (non “depurazione”) finale che, ricevendo rifiuti, sarà soggetto

in entrata anch'esso al D.Lgs. n. 152/06 parte quarta (mentre poi per il suo "scarico" finale in uscita diretto verso un corpo ricettore sarà soggetto al D.Lgs. n. 152/06 parte terza).

Quindi anche la terminologia è importante, perché un errore sui termini precisi può determinare nullità degli atti e comunque confusioni operative non professionali.

Pertanto:

- sulla linea "diretta" dello "scarico" di "acque reflue" verso un "corpo ricettore" (es. fonte aziendale o privata - fognatura o fiume) avremo un impianto di "depurazione" e tale sistema rientra totalmente entro il D.Lgs. n. 152/06 parte terza sia a livello autorizzatorio sia sanzionatorio;

- sulla linea di un riversamento di liquami in un contenitore (aziendale o privato) avremo un "rifiuto liquido costituito da acque reflue" che rientra totalmente entro il D.Lgs. n. 152/06 parte quarta; il contenitore (vasca, cisterna, fusti etc.) rappresenta per un'azienda un "deposito temporaneo" o - secondo i casi - uno stoccaggio; il veicolo che preleva tali liquami per trasferirli altrove è un "trasportatore" che trasporta "rifiuti liquidi di acque reflue" (aziendali o privati) e deve dunque osservare la disciplina sul trasporto dei rifiuti; l'impianto che riceve tali "rifiuti liquidi costituiti da acque reflue" è un impianto di "trattamento rifiuti" che deve essere autorizzato entro la disciplina del D.Lgs. n. 152/06 parte quarta; fin qui tale sistema rientra totalmente entro il D.Lgs. n. 152/06 parte quarta sia a livello autorizzatorio sia sanzionatorio;

- a sua volta l'impianto di "trattamento" di rifiuti finale dovrà operare uno "scarico" (diretto) verso un corpo ricettore; per tali "acque reflue" in uscita sarà soggetto alla disciplina autorizzatoria e sanzionatoria del D.Lgs. n. 152/06 parte terza.

8. Un riassunto schematico del confine tra le due discipline

Pertanto, il confine formale e sostanziale tra l'una e l'altra disciplina si può così riassumere in modo schematico:

- il D.Lgs. n. 152/06 parte quarta (rifiuti) disciplina tutte le fasi di gestione

(oltre che dei rifiuti solidi) dei “rifiuti liquidi” ordinari, dalla loro produzione fino allo smaltimento presso l’impianto di trattamento; disciplina altresì (e qui si intreccia indirettamente con il decreto acque) le fasi di gestione dei “rifiuti liquidi costituiti da acque reflue” dalla loro produzione fino al trasporto presso un impianto di trattamento in difetto di una canalizzazione o convogliamento diretto verso il corpo ricettore;

- il D.Lgs. n. 152/06 parte terza (acque) disciplina, in deroga, le operazioni connesse allo “scarico” di acque reflue canalizzate o convogliate (immissione diretta) verso un corpo ricettore poste in essere dallo stesso titolare dello “scarico”, ivi incluso il trattamento preventivo delle stesse acque reflue in un’impianto denominata “depurazione”.

Ulteriore e conseguente schematismo di confine tra le due disciplina ci rivela che:

- il D.Lgs. n. 152/06 parte quarta disciplina gli impianti di “trattamento” di “rifiuti liquidi” sia ordinari sia “costituiti da acque reflue”, sia in proprio che conto terzi, sia privati sia pubblici, sia ordinari che consorziali;

- il D.Lgs. n. 152/06 parte terza disciplina gli impianti di “depurazione” di acque reflue, sia in proprio sia consorziale che conto terzi, sia privati che pubblici.

9. La differenza tra uno “scarico” illecito non autorizzato ed uno smaltimento di rifiuti liquidi illecito mascherato

A livello giuridico e sanzionatorio deve essere nettamente diversificata l’ipotesi di smaltimento illegale di rifiuti liquidi mediante riversamento verso l’esterno da un’azienda rispetto all’ipotesi apparentemente simile ma in realtà del tutto antitetica dello scarico di liquami di acque reflue non autorizzato e quindi illegale. Infatti se ci troviamo di fronte ad un rifiuto liquido in senso stretto, abbiamo sopra rilevato che tale tipologia specifica di liquame non potrà mai essere autorizzato da una pubblica amministrazione come acqua reflua di scarico, e dunque non potrà mai verificarsi l’ipotesi che tale rifiuto liquido in senso stretto venga autorizzato come acqua reflua di scarico mediante canaliz-

zazione diretta verso un corpo ricettore entro il contesto del D.Lgs. n. 152/06 parte terza. In tal caso, questo rifiuto liquido dovrà comunque sempre restare obbligatoriamente gestito entro il contesto del D.Lgs. n. 152/06 parte quarta da parte dell'azienda.

Se, invece, si provvede a riversare verso l'esterno tale liquame attraverso un qualsiasi sistema (ivi incluso ad es. il mezzo fraudolento di utilizzare la tecnologia legale di uno scarico ordinario per riversarvi dentro - in questo caso in modo totalmente illegale - il rifiuto liquido) si avrà un'ipotesi di smaltimento illecito punito ai sensi del D.Lgs. n. 152/06 parte quarta come gestione illecita di rifiuti.

Possiamo invece avere un'altra ipotesi del tutto antitetica. Infatti nel contesto aziendale il liquame proveniente da una fase di ciclo produttivo (cosiddetta acqua di processo) per essere ufficializzata come acqua reflua di scarico ai fini del D.Lgs. n. 152/06 parte terza necessita del preventivo regime autorizzatorio entro i parametri sanciti dal medesimo decreto acque. Se l'azienda rispetta la disciplina autorizzatoria e attiva il sistema di scarico in modo ordinario, tale liquame, che inizialmente è un rifiuto liquido in senso stretto, verrà poi ufficialmente trasformato in un'acqua reflua di scarico in modo legale ai sensi del D.Lgs. n.152/06 parte terza.

Tuttavia, ove l'azienda effettui direttamente il riversamento di tali liquami verso un corpo ricettore, e sostanzialmente adotti tutte le tecnologie pertinenti per realizzare uno scarico in senso stretto, ma non ricorra preventivamente all'assenso della pubblica amministrazione, avremmo così uno scarico illegale.

In questo caso, si badi bene, il liquame era potenzialmente idoneo, per composizione, natura e destinazione virtuale, per essere trasformato giuridicamente da rifiuto liquido in acqua reflua di scarico. Se l'azienda avesse seguito la filiera ordinaria prevista dal D.Lgs. n. 152/06 parte terza, tale trasformazione sarebbe stata regolarizzata e quindi l'azienda avrebbe potuto effettuare regolarmente lo scarico, rispettando poi i parametri tabellari del decreto acque. L'azienda ha, invece, ommesso l'aspetto formale, cioè attivando lo scarico senza alcuna autorizzazione preventiva della pubblica amministrazione. Nel caso specifico in cui tutti i parametri, che sarebbero stati potenzialmente autorizzabili dalla P.A., fossero rispettati, e dunque fosse stata impiantata la tecnologia neces-

saria, il liquame per natura e composizione risultasse idoneo per essere trasformato in acqua reflua di scarico e il corpo ricettore si presentasse altrettanto idoneo, avremmo non un riversamento di rifiuti liquidi verso l'esterno aziendale, ma uno scarico di acque reflue totalmente illegale ai sensi del D.Lgs 152/06 parte terza e sanzionato in via penale (trattandosi di azienda) entro il contesto della medesima parte terza del cosiddetto T.U. ambientale.

Sostanzialmente si concretizza, in questa seconda ipotesi, un caso del tutto dissimile dal primo caso, perché il liquame avrebbe potuto essere ritualmente trasformato in acqua reflua di scarico previo il rituale assenso della pubblica amministrazione tradotto nella autorizzazione allo scarico. L'azienda ha formalmente omesso di adempiere alla richiesta di autorizzazione e ha attivato di fatto quello che è comunque uno scarico in senso stretto. Verrà, dunque, sanzionata penalmente in tale contesto, ma successivamente, essendo stati rispettati i parametri sostanziali e gestionali rispetto al sistema di scarico, tra cui la canalizzazione diretta verso un corpo ricettore di un'acqua reflua potenzialmente idonea per essere tale, successivamente la pubblica amministrazione potrà prendere atto della situazione e quindi autorizzare (non certamente "a sanatoria" rispetto al precedente), quella tecnologia che soltanto successivamente all'assenso della P.A. assumerà giuridicamente la qualifica ufficiale di "scarico".

Da qui consegue che, a livello sanzionatorio, nel primo caso avremo lo smaltimento illegale di rifiuti liquidi a carico del titolare dell'azienda, mentre nel secondo caso l'attivazione di uno scarico illegale punita ai sensi del D.Lgs. n. 152/06 parte terza. È sottinteso che nel secondo caso ove, poi, l'azienda non rispetti neppure i parametri tabellari, scatteranno gli illeciti concorrenti in ordine alle eventualmente accertate violazioni tabellari nel senso di illecito amministrativo o di illecito penale.

10. Le destinazioni dei rifiuti liquidi

Dal quadro sopra delineato emerge che si è creato un vero e proprio mondo invisibile di illegalità a diversi livelli, e dunque presso moltissime aziende nazionali, ma anche presso molte case private in campagna, vengono ritirati

mediante autobotte rifiuti liquidi di ogni genere, ivi inclusi quelli tossici di alcuni cicli industriali, per poi farli sparire in inghiottitoi naturali, nella terra e nel mare e così offrire a tali aziende un “servizio” di smaltimento a basso costo rispetto alle cifre richieste dagli impianti ufficiali (rari e lontanissimi). Per supplire a tale drammatica realtà emergente, il legislatore ha dovuto necessariamente creare una deroga e, pur essendo il depuratore comunale un impianto disciplinato e previsto entro la parte terza del D.Lgs. n. 152/2006 (e pertanto totalmente estraneo ad ogni forma di gestione di rifiuti anche liquidi come principio di partenza), ha dovuto poi per forza di cose aprire in deroga gli impianti di depurazione pubblica anche agli autospurgo che trasportano rifiuti liquidi. Questa realtà sembra normale, in quanto di fatto in Italia sistematicamente tutti i giorni ogni veicolo su gomma che trasporta liquami industriali o domestici di scarto si reca presso depuratori comunali. In realtà, anche se questo è un fatto ormai ordinario, a livello giuridico si tratta di una deroga eccezionale rispetto alla regola di legge che vorrebbe il depuratore comunale totalmente estraneo per ricevere rifiuti liquidi di ogni tipo.

E questo sulla base della rigida disciplina di confine tra “scarico” e “rifiuto liquido” sopra esposta.

Invece la deroga crea una pericolosa intersezione tra le due regole giuridiche, entro la quale si generano poi altri equivoci interpretativi.

In base a tale deroga gli autospurgo con liquami di rifiuto liquido possono giungere legalmente nel depuratore comunale soltanto con due ipotesi di regole alternative:

- la prima: se il depuratore comunale è anche autorizzato a trattare tali rifiuti liquidi (realtà piuttosto difficile da reperire sul territorio): art.110 comma 2 D.Lgs n. 152/06;

- la seconda: un depuratore comunale che resta solo tale, riceve questi rifiuti liquidi in deroga purché gli stessi liquami rispettino i valori limite previste dall’ente gestore dello scarico in fognatura (i liquami devono cioè essere in regola a livello biologico e chimico con i parametri massimi di accettabilità previsti per quell’impianto e per il sistema fognario connesso). Quest’ultima ipotesi è quella comune e diffusa (art.110 comma 3 D.Lgs n. 152/06).

Ora, per rispettare questa regola un autospurgo che trasporta rifiuti liquidi

con la documentazione che attesta il codice CER sulla natura di tale rifiuto (sia domestico che aziendale) deve per forza di cose, in caso di rifiuti liquidi aziendali, allegare un certificato di analisi per dimostrare il rispetto dei predetti livelli tabellari (salvo il caso, rarissimo, che il depuratore non preveda sue dirette analisi all'ingresso veicolo per veicolo). Questo non sempre accade e, di fatto, molto frequentemente nei depuratori comunali vengono riversati rifiuti liquidi che non rispettano tali parametri e di conseguenza creano un'overdose di carico nell'impianto, il quale sistematicamente si blocca con la necessità di aprire il bypass riversando poi nel mare o nei fiumi sottostanti quantitativi dannosissimi di liquami non depurati.

Questa realtà genera una serie di illegalità a catena laddove chi produce, chi trasporta e chi riceve viene spesso unito da un comune denominatore doloso tendente a smaltire tali liquami in modo comunque illecito entro il sistema da depurazione pubblica con gravi danni sia per il depuratore sia per l'ambiente e la salute pubblica.

A fronte di tali illegalità sistemiche, sussistono poi le azioni criminali di coloro che senza neppure seguire tali prassi vanno a riversare i liquami in questione direttamente nell'ambiente naturale in modo brutale.

Attivare indagini sistematiche sul ciclo di smaltimento dei rifiuti liquidi significa andare ad intercettare un quadro di potenziali illegalità in questo delicato settore con diversi livelli di violazione di legge, e tutti questi livelli hanno una stretta e forzata interconnessione con le normative in materia fiscale e tributaria la cui violazione a sua volta è strettamente connessa alla non osservanza della legislazione in materia ambientale.

Riassumendo, i trasporti di rifiuti liquidi possono essere diretti legalmente:

a) verso un impianto di smaltimento dedicato solo a tale operazione (rarissimi): in tal caso i documenti a bordo del veicolo devono essere il certificato di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali ed il formulario di identificazione dei rifiuti con dati completi ed esatti;

b) verso un depuratore comunale autorizzato (art.110 comma 2 D.Lgsn. 152/06) per essere dedicato anche a tale operazione, oltre che alla funzione/base di depurazione delle acque della fognatura (rarissimi): in tal caso i documenti a bordo del veicolo devono essere il certificato di iscrizione

all'Albo Nazionale Gestori Ambientali ed il formulario di identificazione dei rifiuti con dati completi ed esatti;

c) verso un depuratore comunale generico con unica funzione/base di depurazione delle acque della fognatura, ma che può accettare in deroga scriminante (art. 110 comma 3 D.Lgs n. 152/06): rifiuti costituiti da acque reflue che rispettino i valori limite stabiliti per lo scarico in fognatura (ndr “di fatto: le aziende”) e rifiuti costituiti dal materiale proveniente dalla manutenzione ordinaria di sistemi di trattamento di acque reflue domestiche previsti ai sensi dell’art. 100, comma 3 (ndr “insediamenti, installazioni o edifici isolati che producono acque reflue domestiche”); si tratta di una deroga che poi di fatto è diventata la regola generale per la quasi totalità degli autospurgo a livello nazionale: in tal caso i documenti a bordo del veicolo devono essere il certificato di iscrizione all’Albo Nazionale Gestori Ambientali e il formulario di identificazione dei rifiuti con dati completi ed esatti se il trasporto riguarda con certezza solo liquami di origine domestica (la cui vera origine va comunque attestata, anche - ad esempio - con i connessi documenti fiscali e tributari, oltre che con i dati riportati sul formulario dove il conferente deve essere il titolare di una casa privata); se, invece, si tratta di rifiuti liquidi di origine aziendale, oltre a tali due documenti serve anche un certificato di analisi al fine di documentare che il carico rispetti i valori limite stabiliti per lo scarico in fognatura... Attenzione. Su quest’ultimo caso va operata una precisazione. La norma non prevede espressamente tale certificato di analisi, ma si limita a prevedere che in caso di rifiuti aziendali devono (logicamente) essere rispettati i valori tabellari previsti dall’ente gestore del depuratore, altrimenti l’impianto ricevendo liquami in overdose tabellare sarebbe destinato a bloccarsi... Ma sul formulario di identificazione non ci sono indicazioni su tale punto. Come fa allora l’autista dell’autospurgo a dimostrare all’ingresso del depuratore che i liquami sono “in tabella”? Poiché tali valori tabellari possono derivare solo da un’analisi di laboratorio specifica, riteniamo che, di fatto, non vi sia altra soluzione che allegare al formulario, appunto, un certificato di analisi di laboratorio che riporti anche tali dati... A meno che il depuratore non sia dotato a sua volta di laboratorio all’ingresso e controlli con analisi uno per uno ogni carico (ipotesi del tutto teorica e certamente rarissima). Il titolare di tale impianto che ammette all’ingresso un

autospurgo con liquami aziendali senza verificare in qualunque modo i limiti tabellari opera uno smaltimento illegale di rifiuti liquidi con conseguente (grave) reato connesso. Questo vale solo per i rifiuti liquidi aziendali, mentre per i rifiuti liquidi domestici per presunzione di legge si ritiene che siano tutti “in tabella” grazie a tale origine specifica.

Ancora riassumendo, i trasporti di rifiuti liquidi possono essere diretti illegalmente:

a) verso aree di brutale smaltimento illecito (terreni in superficie o con sotterramenti, pozzi, fiumi, laghi, mare ed altre acque pubbliche, cave abbandonate, navi a perdere);

b) verso un impianto di smaltimento dedicato solo a tale operazione (rarissimi) con accettazione da parte dell'impianto medesimo del carico su gomma senza il certificato di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali e/o senza il formulario di identificazione dei rifiuti;

c) verso un depuratore comunale autorizzato (art.110 comma 2 D.Lgsn. 152/06) per essere dedicato anche a tale operazione, oltre che alla funzione/base di depurazione delle acque della fognatura (rarissimi) con accettazione da parte dell'impianto medesimo del carico su gomma senza il certificato di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali e/o il formulario di identificazione dei rifiuti;

d) verso un depuratore comunale generico con unica funzione/base di depurazione delle acque della fognatura, ma che può accettare in deroga scriminante (art. 110 comma 3 D.Lgs n. 152/06): rifiuti costituiti da acque reflue che rispettino i valori limite stabiliti per lo scarico in fognatura (ndr “di fatto: le aziende”) e rifiuti costituiti dal materiale proveniente dalla manutenzione ordinaria di sistemi di trattamento di acque reflue domestiche previsti ai sensi dell'art. 100, comma 3 (ndr “insediamenti, installazioni o edifici isolati che producono acque reflue domestiche”); caso con accettazione da parte dell'impianto medesimo del carico su gomma senza il certificato di iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali e/o il formulario di identificazione dei rifiuti per liquami domestici e - in caso di liquami aziendali - pur in presenza di tali due documenti, anche solo senza la verifica del rispetto dei limiti tabellari (certificato di analisi a bordo o verifica con analisi in loco).

REATI CONTRO L'AMBIENTE (ECOREATI)

IL DELITTO DI DISASTRO AMBIENTALE ALLA LUCE DELLA LEGGE 68/2015



Chiara PISTILLI

*Laureata in Giurisprudenza
Praticante Avvocato*

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Nuovi reati ambientali e questioni di legittimità costituzionale. In particolare: il delinarsi del concetto di disastro ambientale e l'evoluzione di tale delitto al fine di colmare un vuoto normativo - 3. Il delitto di disastro ambientale quale autonoma figura di reato. La nuova disciplina nella legge 68/2015 - 4. Conclusioni.

1. Premessa

L'ambiente è ciò che ci circonda, che sta intorno a noi, è il luogo, lo spazio fisico, le condizioni biologiche in cui ogni organismo vive⁽¹⁾.

Il drammatico aggravarsi della crisi ambientale ha portato ciascuno di noi ad acquisire maggiore consapevolezza della questione ambientale ed ha

(1) - Definizione di ambiente in *Prima, percorsi e immagini per conoscere, Grande Dizionario Garzanti della Lingua Italiana, Utet, ristampa 1996.*

conseguenzialmente prodotto il diffondersi di un sempre maggiore e costante interesse non solo per tale problematica ma anche per l'ecologia (dal greco, *òikos*, casa, ambiente, *lògos*)⁽²⁾, la scienza dedita allo studio degli ambienti.

Una delle più recenti e complesse tematiche, difatti, è proprio quella relativa alle cause dell'acuirsi della crisi tra l'uomo e l'ambiente e delle possibili soluzioni per la ricomposizione di tale rapporto.

A tal fine, sarebbe necessario riflettere sulla posizione che l'uomo occupa nel contesto ambientale, poiché egli è stato sin dalle origini pienamente inserito nella natura e tale rapporto si è manifestato nel corso dei secoli grazie a differenti espressioni di idee, strumenti, culture.

Tra l'uomo e l'ambiente si è nel tempo creato un così stretto legame che può essere interpretato in un duplice senso: da una parte, l'uomo che modifica l'ambiente in cui vive e dall'altra, l'ambiente modificato che costringe l'uomo ad adattarsi a quei cambiamenti da lui stesso posti in essere⁽³⁾.

L'essere umano, quindi, è parte integrante dell'ambiente in cui vive e di tale oramai acquisita consapevolezza è oggi ben cosciente il nostro legislatore.

Nel periodo di genesi della Costituzione, tuttavia, i Padri Costituenti operarono solo indirettamente un riferimento a quello che sarà poi il concetto di ambiente nell'art. 9 Cost., ai sensi del quale "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico ed artistico della Nazione".

E proprio l'art. 9 è stato per molto tempo l'unico riferimento normativo cui i giuristi poterono rinviare nel corso dei loro studi sulla materia, mossi dall'esigenza di rinvenire nel tessuto costituzionale norme di rango superiore cui poter ricorrere per interpretare le esigenze della tutela paesaggistica.

Tenendo conto dello stretto legame esistente tra l'essere umano ed il contesto in cui vive, nonché del fatto che ogni attentato alla integrità ed alla salubrità dell'ambiente incide anche sugli aspetti legati alla salute dell'individuo, l'art. 9 è stato successivamente letto in combinato disposto con l'art. 32 Cost., ai sensi del quale si sancisce che la tutela della salute è intesa non solo quale diritto del singolo individuo, ma anche quale interesse della collettività,

(2) - Così in Utet, *Grande Dizionario Enciclopedico*, quarta edizione.

(3) - *Ibidem*.

ampliando così l'accezione letterale della disposizione ed "introducendo il diritto alla salubrità ambientale quale esplicita imposizione di limitare o eliminare le cause dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua, ecc.. al fine di prevenire l'insorgenza di patologie nel singolo e nella società"⁽⁴⁾, leggendo così l'art. 32 quale norma introduttiva del diritto alla salubrità ambientale.

Ciò ha indotto dottrina e giurisprudenza ad estendere progressivamente l'ambito di tutela garantito da quest'ultima disposizione al punto da far rientrare in essa anche il diritto alla salubrità dell'ambiente, posto che ogni attentato ad esso produrrà inevitabilmente determinati effetti e conseguenze sugli aspetti relativi alla salute umana.

Fu poi la legge 349/1986 a fornire le prime indicazioni alla stregua delle quali provare a ricostruire il concetto di ambiente, inducendo così anche la Corte Costituzionale a riconoscerne la rilevanza nonostante le iniziali incertezze generate da questo concetto così indefinito.

La Corte, in particolare, "ha evidenziato lo sforzo del legislatore di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione"⁽⁵⁾.

Sempre in tale contesto, si evidenzia come sia difficile individuare un'unica concezione di ambiente, posto che essa comprende "la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni"⁽⁶⁾.

Viene così avvertita l'esigenza di intendere la salvaguardia ambientale come qualcosa di necessario e fisiologico per la collettività e per i cittadini, imposta da norme costituzionali - gli artt. 9 e 32, per l'appunto - che la portano ad acquisire il significato di valore.

(4) - F. GARGALLO DI CASTEL LENTINI, *L'ambiente come diritto fondamentale dell'uomo*, da www.dirittoambiente.com, testata giornalistica on line.

(5) - L. RAMACCI, *Diritto penale dell'ambiente*, Padova, 2007. Il riferimento dell'autore è a Corte Cost. sent. 210/87.

(6) - Ibidem.

Il riconoscimento di tale valore, inteso quale tutela e protezione del bene ambiente, sarà effettuato dalla stessa Corte di Cassazione la quale non solo ne rinverrà il fondamento proprio nell'art. 9 ma interpreterà tale norma in una visione dinamica, nel senso di protezione complessiva dei valori naturali intesi in senso non solo estetico⁽⁷⁾.

Sarà poi la riforma del titolo V, operata con la legge costituzionale 3/2001, ad introdurre nella nostra Costituzione - attraverso l'art. 117, comma 2 lett. s - il termine ambiente, riservando allo Stato la legislazione in materia di tutela ambientale, ecosistema e beni culturali, sebbene senza fornire agli interpreti una definizione di tali concetti.

Ciò porterà la Corte Costituzionale, con una serie di pronunce successive, a ribadire la rilevanza dell'ambiente quale bene costituzionalmente protetto, oltre che valore ed interesse fondamentale garantito e tutelato da una norma di rango superiore.

Proseguendo nell'intento di evidenziare i punti di maggiore rilevanza nell'evoluzione della normativa ambientale, è poi necessario un breve cenno al D. lv. 152/2006 (cosiddetto testo unico ambientale).

Tale decreto, composto da 318 articoli, 47 allegati e suddiviso in sei parti, è frutto della legge delega 308/2004 avente ad oggetto "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione"⁽⁸⁾ e si poneva lo scopo di riorganizzare l'intera disciplina ambientale attraverso un coordinamento tra normativa interna e comunitaria.

È da rilevare, comunque, non solo come il suddetto dettato normativo abbia spinto la giurisprudenza di merito a sollevare una serie di ricorsi al Giudice delle Leggi, ma anche che molteplici ed immediati siano stati i successivi interventi correttivi di cui il primo con l. 228/2006.

È però necessario sottolineare che, malgrado i citati interventi normativi, la definizione giuridicamente rilevante del bene ambiente non si rinveniva nella legge, che la stessa definizione è stata ricostruita mediante una complessa elaborazione giurisprudenziale e dottrinale e che tale concetto è stato cioè ricavato

(7) - Cass. pen. sent. n. 421/83.

(8) - L. RAMACCI, op. cit., pag. 9.

“a ritroso”, secondo un ragionamento avente ad oggetto il danno cagionato a detto bene⁽⁹⁾.

L'attenzione nei confronti della tutela ambientale ha portato alla nascita di quello che molti considerano un vero e proprio diritto penale dell'ambiente, locuzione nella quale vogliono farsi rientrare le disposizioni in materia di tutela ambientale e le conseguenti sanzioni penali quale effetto della loro inosservanza.

Si tratta di una serie di norme che, sebbene poste in essere in tempi differenti e sostanziate in un complesso probabilmente disomogeneo di disposizioni, si caratterizzano in funzione dell'oggetto della tutela ed intendono sanzionare - proprio in vista della tutela del bene ambiente - quei comportamenti offensivi che siano idonei a ledere o porre in pericolo il bene oggetto di tutela, con lo scopo di salvaguardare la salute dei cittadini, oltre che l'ambiente in sé.

Non è mancato chi sosteneva, tuttavia, che la produzione in materia sembrava creata in maniera abbastanza confusa e disordinata, “senza tenere conto delle esigenze di coordinamento tra diverse disposizioni e, peggio ancora, allo scopo di sopperire ad esigenze particolari o rimediare a non graditi indirizzi interpretativi della giurisprudenza”⁽¹⁰⁾.

Oppure, si sosteneva che la sede idonea a conseguire una tutela ambientale sarebbe stata in realtà quella del diritto amministrativo, affermando in tal senso che il diritto penale sarebbe servito esclusivamente a creare le condizioni neces-

(9) - Tale riflessione è presente nella Relazione della Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere in occasione dell'audizione avente ad oggetto il disegno di legge n. 1345 (delitti contro l'ambiente), Segreteria Commissione Giustizia del Senato della Repubblica, Roma, 2014. In tale occasione si evidenzia, a proposito di tale disegno di legge, che “*la definizione giuridicamente rilevante del bene “ambiente” non si rinviene nella legge e, pertanto, la stessa è stata ricostruita mediante una elaborazione dottrinale e giurisprudenziale che la ha individuata con una sorta di ragionamento “a ritroso”, dopo aver identificato il “danno” cagionato a detto bene che è stato definito “danno ecologico”, identificato nel pregiudizio arrecato all'ambiente inteso in senso naturalistico quale “ecosistema” e composto da tutte le “matrici ambientali”*”. Si legge inoltre, a tal proposito, che la tutela del bene ambiente sia stata già riconosciuta in passato dalla Corte di Cassazione (Cass. pen. sent. n. 421/83) la quale ne aveva rinvenuto il fondamento nell'art. 9 della Costituzione. Si è poi giunti a delineare l'esistenza di un vero e proprio diritto fondamentale della persona definito come “il diritto collettivo di fruizione dei beni ambientali”, inteso quale valore primario dell'ordinamento.

(10) - L. RAMACCI, op. cit., pag. 24.

sarie per l'esercizio della suddetta tutela⁽¹¹⁾.

Da ultimo, di grande importanza risulta essere il più recente intervento del legislatore operato con la legge 68/2015 contenente i cosiddetti "ecoreati", la quale ha introdotto una serie di nuove figure delittuose, tra le quali quella di disastro ambientale - oggetto del presente lavoro. Sarà proprio questa legge a soddisfare l'esigenza di dare una risposta normativa specifica alla questione ambientale.

Nonostante le perplessità legate allo studio di tale settore - dovuta probabilmente all'abbondante utilizzo di termini e concetti spesso difficili da interpretare - non può vanificarsi lo sforzo del legislatore che ha inteso recepire la necessità di apprestare una tutela specifica ad un settore direttamente e particolarmente incidente con la qualità della vita sociale dei cittadini, oltre che, come già posto in risalto, con la loro salute.

Appare comunque palese che mediante le norme poste a tutela dell'ambiente l'intento del legislatore non è stato quello di perseguire finalità astratte, quanto piuttosto quello di rispondere ad un'esigenza della collettività resasi necessaria dall'evidente incremento di comportamenti offensivi e lesivi dell'ambiente - basti pensare, a tal proposito, al moltiplicarsi delle condotte relative allo sversamento illecito di rifiuti, alla loro gestione, nonché a tutte le molteplici e complesse vicende legate a tale problematica.

La legge 68/2015, in particolare, si propone di dare una disciplina esaustiva in materia di tutela ambientale sotto il profilo strettamente penalistico, rappresentando tale esigenza una delle questioni attuali di maggiore interesse, con l'obiettivo di far fronte alle istanze sociali ed alla conseguente necessità di darvi riscontro normativa. L'intento di tale *corpus* normativo, quindi, alla luce delle nuove disposizioni, è quello di tendere alla conservazione del bene ambiente con lo scopo specifico di garantire una tutela effettiva, in senso ampio, alla dignità della persona ed al suo diritto di vivere in un ambiente salubre. Si è così giunti in modo graduale ad affermare e riconoscere l'esistenza di un diritto fondamentale della persona inteso quale valore primario dell'ordinamento.

(11) - Tale lettura ricorre nel manuale di Ramacci sopra citato. L'autore, nel riferirsi alla dottrina che sostiene tale orientamento, richiama il pensiero di *Patrono, Inquinamento industriale e tutela penale dell'ambiente, Padova 1980*, nonché quello di *Panagia, La tutela dell'ambiente naturale nel diritto penale d'impresa, Padova, 1993*.

2. Nuovi reati ambientali e questioni di legittimità costituzionale. In particolare: il delinarsi del concetto di disastro ambientale e l'evoluzione di tale delitto al fine di colmare un vuoto normativo

Al fine di pervenire ad un'analisi dettagliata del nuovo delitto di disastro ambientale, introdotto nel codice penale ad opera della legge 68/2015, è tuttavia necessario ripercorrerne brevemente l'iter normativo con particolare riferimento al disegno di legge n. 1345⁽¹²⁾.

Tale atto è stato sin da subito valutato in termini positivi, dato il suo apprezzabile intento di fornire la materia della tutela penalistica dell'ambiente di una disciplina esaustiva. Ripercorrendo alcune osservazioni di carattere generale, appare con evidenza che il proposito del legislatore sia stato quello di intervenire sulla materia ambientale in modo puntuale e più specifico, al fine di colmare le lacune lasciate in eredità dalla precedente normativa di settore. Quest'ultima, difatti, pur offrendo un grado di tutela minima - prevedendo principalmente ipotesi contravvenzionali - sembrava tuttavia inadeguata ad affrontare la problematica ambientale, soprattutto tenendo conto del non poco rilevante fenomeno del cosiddetto "crimine ambientale"⁽¹³⁾.

Si vuole così, alla luce delle più recenti consapevolezze - o forse potremmo dire sensibilità - acquisite in tale ambito e delle potenziali conseguenze che un danno ambientale può comportare incidendo su vari aspetti della vita sociale, delineare un quadro normativo sufficientemente chiaro "del danno enorme arrecato all'ambiente, complessivamente considerato, da tali pratiche illegali, per lungo tempo rimaste prive di adeguati controlli e sanzioni"⁽¹⁴⁾.

(12) - A.S. n. 1345, XVII Legislatura, da *Senato della Repubblica, sito ufficiale*.

(13) - Tale aspetto viene evidenziato nella già citata relazione della Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere, nella quale si sottolinea che la normativa vigente in materia ambientale, prima della entrata in vigore delle nuove disposizioni, fosse inadeguata ad affrontare il fenomeno dilagante del "crimine ambientale" in quanto "consente l'accertamento e la sanzionabilità delle piccole e singole violazioni (spesso connotate da condotte solo formali e non sempre realmente offensive per l'ambiente) ma non permette un intervento investigativo e repressivo efficace nei confronti delle aggressioni all'ecosistema caratterizzate dalla vastità e continuità dei fenomeni".

(14) - *Ibidem*. Si legge ancora nella relazione un passaggio particolarmente interessante e cioè che spesso l'aggressione all'ambiente nelle forme più gravi "non si esaurisce in un'unica condotta e quindi si caratterizza, quasi sempre, per la reiterazione nel tempo di più comportamenti non sempre contestuali o in immediata successione e continuità temporale". A ciò consegue che la dannosità delle singole condotte, proprio perché queste ultime sono una mera "frazione" di un meccanismo criminale complesso, non è immediatamente evidenziabile".

In particolare, il disegno di legge n. 1345 introduce alcune nuove fattispecie di reato, tra le quali si è evidenziata quella che prevede la sanzionabilità del disastro ambientale.

A tal proposito, è necessario ricordare che la giurisprudenza ha per lungo tempo tentato di sopperire alla inadeguatezza dell'apparato sanzionatorio vigente attraverso un'attività di interpretazione estensiva di alcune fattispecie penali già esistenti, con conseguente ampliamento della sfera di operatività di alcune di esse.

Ciò è accaduto anche in relazione al disastro ambientale, ipotesi in passato delineata proprio dalla giurisprudenza, data l'assenza di una specifica disposizione che la contemplasse, ricorrendo alla fattispecie di cui all'art. 434 c.p., rubricato "crollo di costruzioni o altri disastri dolosi".

Tale attività si rendeva necessaria poiché, in sostanza, dinanzi a gravi condotte non espressamente punite dalla legge e quindi non adeguatamente perseguibili in altro modo, si riteneva che le stesse potessero rientrare nella norma di cui all'art. 434, attesa la natura "aperta" di tale fattispecie⁽¹⁵⁾.

I giudici di merito, difatti, erano soliti evidenziare nelle motivazioni delle proprie decisioni che, non essendovi precedenti né disposizioni relativi alla fattispecie di disastro ambientale ed essendo comunque indispensabile ricostruirla, fosse quindi necessario rinvenirla nel precetto contenuto nell'art. 434 c.p., nello specifico laddove la norma parla di "altri disastri", intendendo così un reato di natura sussidiaria avente la specifica funzione di "colmare eventuali lacune legislative a fronte di vicende non preventivamente individuabili nella loro consistenza concreta"⁽¹⁶⁾.

Procedendo in tal senso si cercava di colmare un vuoto normativo e prevedere una sorta di "norma di chiusura"⁽¹⁷⁾ che consentisse di sanzionare determinati comportamenti che, sebbene non previsti da un'apposita disposizione, potevano facilmente e frequentemente presentarsi nella realtà fattuale, evitando, di conseguenza, che vi fossero ambiti privi di adeguata tutela penalistica.

(15) - Ibidem.

(16) - Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, Sezione del Giudice per le Indagini Preliminari, Ordinanza cust. caut. Novembre 2004, da *ambientediritto.it, Legislazione Giurisprudenza*.

(17) - Ibidem.

Seguendo la ricostruzione di alcuni giudici di merito, quindi, la condotta di disastro ambientale era da ricomprendere nella definizione di “altro disastro” - o cosiddetto disastro innominato, formula anch’essa molto discussa, data la sua portata di concetto alquanto indeterminato - contenuta nell’art. 434, interpretando tale disposizione nel senso di norma di chiusura, “allorquando sussista un danno grave e irreparabile all’ambiente e vi sia pericolo per la pubblica incolumità”⁽¹⁸⁾.

Tale *modus operandi*, tuttavia, comportò con il tempo una serie di dubbi circa l’applicabilità dell’art. 434 e ben presto furono evidenziati i limiti di tale ricostruzione interpretativa. In particolare, si evidenziava la vaghezza del concetto di “disastro innominato” e tali perplessità furono favorite dalla formulazione eccessivamente generica della disposizione codicistica in oggetto, tale da indurre una parte della dottrina a negare l’astratta configurabilità del concetto stesso di disastro ambientale fino a quel momento fatto rientrare proprio nel disastro innominato. I dubbi furono tali da costituire motivo di ricorso al Giudice delle Leggi per sollevare una questione di costituzionalità in relazione alla possibilità di contestare il disastro ambientale con riferimento all’art. 434 c.p., per contrasto con il principio della riserva di legge e con quello di tassatività.

In particolare, la questione di legittimità dell’art. 434 fu sollevata nella parte in cui la norma punisce chiunque “fuori dei casi previsti dagli articoli precedenti, commette un fatto diretto a cagionare (...) un altro disastro (...) se dal fatto deriva pericolo per la pubblica incolumità”⁽¹⁹⁾.

Ad avviso del giudice rimettente, nello specifico, la norma in questione, nella parte in cui contempla la figura delittuosa del cosiddetto disastro innominato, violerebbe il principio di tassatività della fattispecie incriminatrice, ricompreso nella riserva assoluta di legge, sancita dall’art. 25, comma 2, Cost. in materia penale⁽²⁰⁾.

(18) - *Ibidem*.

(19) - C. Cost. sent. n. 327/2008, da *Corte Costituzionale, sito ufficiale, archivio sentenze*.

(20) - Il giudice *a quo*, difatti, rileva come, alla luce della giurisprudenza di questa Corte “il principio di tassatività soddisfa plurime e connesse istanze: quella di circoscrivere il ruolo creativo dell’interprete (...) e quello di presidiare la libertà e la sicurezza del cittadino, il quale può conoscere, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato soltanto alla stregua di leggi precise e chiare (...)”.

Inoltre, “l’inosservanza, da parte del legislatore, dell’onere di chiarezza nella formulazione del precetto penale”⁽²¹⁾, coinvolgerebbe anche ulteriori principi costituzionali. Si ripercuoterebbe innanzitutto sul principio di colpevolezza di cui all’art. 27 Cost., sul diritto di difesa di cui all’art. 24 Cost. e sulla finalità di prevenzione generale, poiché un precetto non sufficientemente chiaro e comprensibile non potrebbe adeguatamente funzionare, “non consentendo al destinatario la comprensione del comportamento vietato”⁽²²⁾.

Siffatte considerazioni, quindi, indurrebbero a ritenere tale disposizione non rispettosa del principio di tassatività-precisione e dunque lesiva degli artt. 25, comma 2, 24 e 27 Cost. In relazione poi al testo della suddetta norma, essa rivelerebbe una insufficiente capacità informativa nella parte in cui incrimina “chi compie atti diretti a cagionare un altro disastro”, poiché per tale parte, oltre a non descrivere la condotta, non determinerebbe in modo sufficientemente adeguato né l’evento che la condotta deve essere idonea a cagionare - il disastro, appunto - né gli ulteriori eventi di pericolo - il pericolo per la pubblica incolumità - o di danno - il verificarsi del disastro - che perfezionano il delitto.

La fattispecie incriminatrice, cioè, pur contemplando espressamente l’ipotesi di disastro innominato, non chiariva affatto in cosa dovesse consistere tale condotta, non specificava l’evento primario e neanche il settore della vita sociale nel quale il fatto incriminato dovesse collocarsi o comunque incidere, palesando così non solo una evidente vaghezza del concetto impiegato - il disastro innominato - ma soprattutto un’eccessiva elasticità dei suoi elementi descrittivi e delle formule utilizzate. Neppure potrebbe farsi riferimento, per spiegare la logica di tale costruito normativo, alla ratio che aveva indotto il legislatore, secondo la quale la disposizione enunciata, nella parte in cui contempla l’ipotesi di altro disastro “sarebbe diretta a colmare ogni eventuale lacuna che, in conseguenza della continua evoluzione tecnica, possa presentarsi nel sistema dei delitti contro la pubblica incolumità”⁽²³⁾, evidenziando così che l’intenzione del

(21) - Ibidem.

(22) - Ibidem.

(23) - Nella già citata sentenza, difatti, si evidenzia proprio tale aspetto. La *voluntas legis* risultante dalle indicazioni contenute nella relazione ministeriale al progetto del codice penale, sottolinea proprio tale specifica finalità.

legislatore degli anni 30 sia stata quella di dare prevalenza alle esigenze di penalizzazione rispetto a quella di certezza del diritto.

E neppure, in conclusione, potrebbe farsi riferimento, al fine di colmare la carenza di sufficiente chiarezza della disposizione, alle altre norme comprese nello stesso capo e titolo del codice penale in cui compaiono comunque le stesse formule utilizzate nell'art. 434 e cioè quelle di disastro e pericolo per la pubblica incolumità.

In tali casi, difatti, si tratta di disposizioni delle quali la norma impugnata presuppone l'inapplicabilità e che quindi non potrebbero essere d'ausilio a tale scopo interpretativo.

Dubbi in tal senso vennero poi sollevati anche dalla dottrina, secondo la quale tale pratica interpretativa avrebbe ben presto comportato il rischio di una dilatazione in via analogica dell'ambito di operatività in campo ambientale della disposizione codicistica, pericolo favorito dalla sua generica formulazione⁽²⁴⁾.

La Corte Costituzionale, tuttavia, nonostante le incisive argomentazioni sopra precisate, ritiene non fondata la questione sollevata dal giudice *a quo*.

Dopo aver chiarito che l'elasticità del concetto presente nella formula descrittiva dell'illecito non comporta in realtà un *vulnus* del principio di determinatezza della norma penale⁽²⁵⁾, la Corte riconosce tuttavia la sostanziale genericità del concetto di disastro, il quale apparirebbe scarsamente definito, tradu-

(24) - L. RAMACCI, *Il "disastro ambientale" nella giurisprudenza di legittimità*, in *Rivista Ambiente e Sviluppo, Gestione ambientale, IPSOA*, n. 8-9/2012. Nel riferirsi ai dubbi sollevati da giurisprudenza di merito e dottrina, l'autore fa riferimento, in nota, a Milocco, nota a GIP S. Maria Capua Vetere, 2004 e Castoldi, *Il ritorno del disastro innominato in materia ambientale*, 2008.

(25) - La Corte specifica, difatti, richiamando la sua stessa costante giurisprudenza, che *"la verifica del rispetto del principio di determinatezza della norma penale va condotta non già valutando isolatamente il singolo elemento descrittivo dell'illecito, ma raccordandolo con gli altri elementi costitutivi della fattispecie e con la disciplina in cui questa si inserisce"*. Continua poi affermando che *"l'inclusione nella formula descrittiva dell'illecito di espressioni sommarie (...) ovvero di concetti elastici, non comporta un vulnus del parametro costituzionale evocato, quando la descrizione complessiva del fatto incriminato consenta comunque al giudice - avuto riguardo alle finalità perseguite dall'incriminazione ed al più ampio contesto ordinamentale in cui essa si colloca - di stabilire il significato di tale elemento mediante un'operazione interpretativa non esorbitante dall'ordinario compito a lui affidato: quando cioè quella descrizione consenta di esprimere un giudizio di corrispondenza della fattispecie concreta alla fattispecie astratta (...) e, correlativamente, permetta al destinatario della norma di avere una percezione sufficientemente chiara ed immediata del relativo valore precettivo"* (sent. n. 5/2004; in senso analogo sentenze n. 34/1995; n. 122/1993; n. 247/1989; ordinanze n. 395/2005; n. 302 e n. 80/2004).

condosi, di fatto, in una “espressione sommaria capace di assumere, nel linguaggio comune, una gamma di significati ampiamente diversificati”⁽²⁶⁾.

Concorrerebbero, invece, a precisarne valenza e portata, la finalità dell’incriminazione e la sua collocazione nel sistema dei delitti contro la pubblica incolumità. Nel risolvere il dubbio di costituzionalità, il Giudice delle Leggi fornisce la corretta interpretazione dell’art. 434 c.p., secondo la quale, la norma, nella parte in cui punisce il disastro innominato, assolve ad una funzione “di chiusura”⁽²⁷⁾ del sistema. Essa, cioè, mira a colmare le eventuali lacune che potrebbero presentarsi nelle norme relative alla tutela della pubblica incolumità, tenendo conto sia del progresso tecnologico che delle nuove fonti di pericolo in grado di costituire una non preventivabile forma di aggressione al bene protetto.

Interpretando quindi a ritroso l’intento del legislatore e seguendo la direttrice fornita dalla Consulta, è possibile affermare che lo stesso aveva previsto una formula di chiusura - preceduta da un’elencazione relativa ad una serie di casi specifici - recante il concetto generico di “altro disastro”, dovendo presumersi che tale concetto, nonostante la sua indeterminatezza, dovesse intendersi nel senso di un accadimento sì diverso, ma comunque omogeneo rispetto ai disastri contemplati negli articoli compresi nel capo relativo ai “delitti di comune pericolo mediante violenza” e che lo stesso sia un concetto destinato “a ricevere luce dalle species preliminarmente enumerate, le cui connotazioni di fondo debbono potersi rinvenire anche come tratti distintivi del genus”⁽²⁸⁾.

È plausibile, pertanto, ricavare una nozione unitaria di disastro analizzando congiuntamente le varie figure di esso comprese nel capo I titolo VI del codice penale e da tale operazione sarà così possibile delinearne, secondo la Corte, i tratti distintivi. Dal punto di vista dimensionale, deve verificarsi un evento distruttivo di proporzioni straordinarie, tale da produrre effetti dannosi gravi, complessi ed estesi.

(26) - Ibidem.

(27) - Ibidem.

(28) - Tale conclusione comunque, non basterebbe ancora a superare il dubbio di costituzionalità sollevato. La stessa Corte specifica che dovrà poi acclararsi se, dall’insieme delle norme che incriminano i disastri tipici, sia possibile ricavare “tratti distintivi che illuminino e circoscrivano la valenza del concetto di genere disastro”.

D'altra parte, ossia sul piano della proiezione offensiva, l'evento deve provocare un pericolo per la pubblica incolumità⁽²⁹⁾, per la vita o per l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone.

La Corte ricostruisce quindi il concetto disastro innominato nel senso di una figura nella quale far rientrare tutte quelle ipotesi che, sebbene non espressamente contemplate e descritte dalla norma, sono comunque idonee ad aggredire il bene dalla stessa tutelato e cioè la pubblica incolumità. Nonostante tale artificiosa e complessa conclusione, particolarmente interessante risulta però la precisazione con la quale la Consulta congeda il giudice ricorrente.

Nel concludere la sentenza, difatti, sottolinea che “sarebbe tuttavia auspicabile che talune delle fattispecie attualmente ricondotte, con soluzioni interpretative non sempre scevre da profili problematici, al paradigma punitivo del disastro innominato - e tra esse, segnatamente, l'ipotesi del cosiddetto disastro ambientale - formino oggetto di autonoma considerazione da parte del legislatore penale (...) nella cornice di più specifiche figure criminose”⁽³⁰⁾.

La terminologia conclusiva adoperata dalla Corte dimostra che in realtà i giudici, nonostante la difficoltosa opera di ricostruzione del concetto di disastro innominato, non siano stati pienamente convinti del fatto che tale soluzione normativa fosse sufficiente ed adeguata e ricomprendere le sempre più specifiche ipotesi di disastro ambientale, poiché nell'ottica di un'accresciuta attenzione alla tutela ambientale nonché a quella dell'integrità fisica e della salute, si rendeva necessaria e sempre più urgente una specifica attenzione e disciplina del fenomeno ambientale.

Molteplici furono anche gli interventi della Corte di Cassazione in relazione alla problematica in oggetto, la quale ha più volte considerato la figura di disastro ambientale senza manifestare alcuna incertezza circa la sua astratta configurabilità⁽³¹⁾, diversamente da quanto avvenuto in dottrina.

(29) - La Corte specifica che deve trattarsi di un evento distruttivo di proporzioni straordinarie, anche se non necessariamente immani, atto a produrre effetti dannosi gravi, complessi ed estesi. Sul piano poi della proiezione offensiva, l'evento deve provocare un pericolo per la vita o per l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone.

(30) - Ibidem.

(31) - L. RAMACCI, *Il “disastro ambientale” nella giurisprudenza di legittimità*, op. cit.

Le ipotesi di disastro ambientale ricondotte allo schema normativo del disastro innominato, sono state spesso scandagliate dalla giurisprudenza della Cassazione, la quale, comunque, ha sempre considerato legittimo il loro inquadramento nella più generale figura di altro disastro di cui all'art. 434 c.p. In occasione di una pronuncia relativa all'attività di smaltimento illecito di rifiuti effettuato in modo tale da porre in pericolo la pubblica incolumità, la Corte fornisce alcuni elementi in presenza dei quali possa ritenersi configurato il delitto di disastro ambientale colposo⁽³²⁾.

A tal proposito, la Cassazione ha ritenuto necessario, ai fini della sua configurabilità, il verificarsi di un evento di danno o di pericolo per la pubblica incolumità che sia “straordinariamente grave e complesso, ma non nel senso di eccezionalmente immane”⁽³³⁾, essendo quindi sufficiente che il nocuo⁽³³⁾ abbia un carattere di prorompente diffusione, tale da esporre a pericolo collettivamente un numero indeterminato di persone. La eccezionalità della portata dell'evento deve essere di dimensioni tali da destare un esteso senso di allarme “senza che il fatto abbia direttamente prodotto collettivamente la morte o le lesioni alle persone, ben potendo colpire anche le cose, purché dalla rovina di queste effettivamente insorga un pericolo grave per la salute collettiva”⁽³⁴⁾.

In una pronuncia successiva, la Corte specifica che il delitto di disastro colposo innominato di cui agli artt. 443 e 449 c.p. è integrato da un “macroevento”, il quale comprende non soltanto gli accadimenti disastrosi di grande immediata evidenza che si verificano in un arco di tempo ristretto⁽³⁵⁾, ma anche quegli eventi che, sebbene non immediatamente percepibili ed il cui verificarsi abbia luogo in un tempo prolungato, realizzano comunque l'effetto di produrre “quella compromissione delle caratteristiche di sicurezza, di tutela della salute e di altri valori della persona e della collettività che consentono di affermare l'esistenza di una lesione della pubblica incolumità”⁽³⁶⁾.

(32) - Cass. sez. I, sent. n. 40330/2006, da L. Ramacci, *Il “disastro ambientale” nella giurisprudenza di legittimità, op. cit.*

(33) - *Ibidem.*

(34) - L. RAMACCI, *op. cit.*, rif. Cass. sent. 40330/2006.

(35)  Cass. sez IV, sent. n. 4675/2006, da Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario, Settore Penale, Rel. n. III/4/2015, *Novità Legislative: Legge n. 68/2015, recante “Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente”.*

(36) - *Ibidem.* In relazione agli eventi di grande ed immediata evidenza, la Corte si riferisce espressamente alle ipotesi di crollo, naufragio, deragliamenti, ecc.

Proprio in relazione ad ipotesi di disastro ambientale conseguenti ad una serie di condotte tenute in un arco temporale prolungato, la Corte specifica che il requisito che caratterizza il reato di disastro previsto dall'art. 434, è rappresentato dalla "potenza espansiva del nocimento (...) e l'attitudine a mettere in pericolo la pubblica incolumità"⁽³⁷⁾, essendo insita in tali condotte "un'elevata portata distruttiva dell'ambiente con conseguenze gravi, complesse ed estese ed un'alta potenzialità lesiva tanto da provocare un effettivo pericolo per la incolumità fisica di un numero indeterminato di persone"⁽³⁸⁾.

Questo, quindi, il delitto di disastro ambientale nel vecchio impianto normativo, frutto di una difficoltosa ed articolata attività di ricostruzione interpretativa.

Nonostante tale complessa attività giurisprudenziale, evidenti appaiono le difficoltà connesse a tale ricostruzione, non essendo pacifico né scevro da contestazioni, l'utilizzo dell'art. 434 c.p. ai fini della configurazione stessa del concetto di disastro ambientale, figura dai contorni non ben delineati⁽³⁹⁾.

Proprio la necessità di uscire da tale impasse, ha spinto il legislatore ad intervenire finalmente sulla materia ambientale in modo significativo, al fine di rispondere all'esigenza di definire in modo puntuale le singole fattispecie delittuose.

(37) - Cass. sez. III, sent. n. 9418/2008, da *AmbienteDiritto.it*, *Legislazione Giurisprudenza*. L'ipotesi di disastro deriva in tale occasione da una serie di condotte stratificate nel tempo e relative ad un'attività di imponente contaminazione di siti mediante accumulo sul territorio e sversamento nelle acque di ingenti quantitativi di rifiuti speciali altamente pericolosi.

(38) - *Ibidem*. Inoltre, nella già citata relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, si legge, in generale, che nella condotta relativa al disastro ambientale, "il dolo è intenzionale rispetto all'evento di disastro ed è eventuale rispetto al pericolo per la pubblica incolumità; mentre per la configurabilità dell'ipotesi colposa (artt. 434 e 449 c.p.) è necessario che l'evento di verificarsi, diversamente dall'ipotesi dolosa nella quale la soglia per integrare il reato è anticipata al momento in cui sorge il pericolo per la pubblica incolumità e, qualora il disastro si verifici, risulterà integrata la fattispecie aggravata prevista dal secondo comma dello stesso art. 434".

(39) - Tale *modus operandi* ha suscitato ampie riserve in dottrina. Sempre nella già citata relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, il riferimento è ad autorevole dottrina, quale DE SANTIS, *Diritto penale dell'ambiente. Un'ipotesi sistematica*, Milano, 2012; oppure L. VERGINE, *Il c.d. disastro ambientale: l'involuzione interpretativa dell'art. 434 cod. pen. (parte prima)*, in *Ambiente e Sviluppo*, 6/2013; oppure, ancora, F. GIUNTA, *I contorni del "disastro innominato" e l'ombra del "disastro ambientale" alla luce del principio di determinatezza*, in *Giur. Cost.*, fasc. 4/2008.

3. Il delitto di disastro ambientale quale autonoma figura di reato. La nuova disciplina nella legge 68/2015

Alla luce di quanto esposto, emerge chiaramente che il disegno di legge n. 1345 e poi la successiva legge 68/2015 che da esso vedrà la luce, intervengono, in accoglimento di quanto auspicato dalla Corte Costituzionale, con lo scopo preciso e mirato di colmare un evidente e non più tollerabile vuoto normativo, poiché la prassi di far rientrare una figura delittuosa specifica e peculiare quale quella del disastro ambientale nel più vago e generico concetto di disastro innominato - figura, come specificato, dai contorni pressoché astratti - appariva una soluzione non più idonea a far fronte alle esigenze della realtà fattuale e ciò anche alla luce della più recente esperienza giudiziaria, la quale consentiva ormai di delineare un quadro molto chiaro del danno arrecato all'ambiente dalle varie pratiche illegali rimaste fino ad oggi prive di adeguati controlli e sanzioni.

Anche l'Unione Europea aveva da tempo tracciato i criteri che il legislatore italiano avrebbe dovuto adottare in materia di illeciti commessi in lesione del bene ambiente. Il quadro normativo dei reati ambientali subisce così un'importante evoluzione.

Il legislatore, difatti, raccoglie finalmente il suggerimento formulato dalla Corte Costituzionale in ordine alla tipizzazione di un'autonoma figura di reato, quella appunto di disastro ambientale, la quale sarà poi definitivamente contenuta, insieme ad altre nuove ed autonome ipotesi delittuose, nella successiva legge che prende le mosse da un lungo iter legislativo.

Nasce così la legge 68/2015, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 28 maggio 2015, recante "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente".

La nuova normativa introduce nel codice penale i cosiddetti "ecoreati", figure delittuose tra le quali emergono soprattutto quella di inquinamento ambientale e disastro ambientale.

Essa si compone di tre articoli.

Il cuore del provvedimento è rappresentato, nello specifico, dall'art. 1, contenente una serie di disposizioni che inseriscono nel codice il nuovo Titolo VI bis, il quale si compone a sua volta di dodici articoli - da 452 bis a 452 terdecies - ed introduce nel codice penale ben cinque nuovi delitti: inquinamento

ambientale, disastro ambientale, traffico ed abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo ed omessa bonifica.

Novità rilevante è rappresentata, inoltre, dalla figura del ravvedimento operoso, il quale prevede un'apposita garanzia di attenuazione delle sanzioni previste dalla norma per coloro che si adoperano al fine di evitare il verificarsi di conseguenze ulteriori in seguito al compimento dell'attività delittuosa nonché per coloro che, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, provvedono concretamente al ripristino dello stato dei luoghi, alla messa in sicurezza o alla bonifica e per quei soggetti che collaborino con le autorità prima della definizione del giudizio.

Altra novità da segnalare è la previsione dell'obbligo a carico del soggetto condannato del recupero dello stato dei luoghi oppure, ove possibile, del ripristino degli stessi. Tale previsione è contenuta nell'art. 452 duodecies, ai sensi del quale, in caso di condanna per uno dei delitti previsti dallo stesso titolo, il giudice "ordina il recupero e, ove tecnicamente possibile, il ripristino dello stato dei luoghi, ponendone l'esecuzione al carico del condannato".

Ultima segnalazione necessaria è poi quella relativa al raddoppio dei termini di prescrizione del reato relativamente ai nuovi delitti, attraverso il quale il legislatore ha inteso operare un inasprimento della disciplina della prescrizione nei confronti di quest'ultimi, i cui termini risultano quindi raddoppiati rispetto a quelli ordinari previsti dal codice penale.

Secondo la giurisprudenza, tale novità è stata introdotta e pensata, evidentemente, "proprio in rapporto alle fattispecie di inquinamento e disastro ambientale con condotte progressive e stratificate, in rapporto alle quali si tratterà evidentemente, nella giurisprudenza, di verificare il termine iniziale di decorrenza"⁽⁴⁰⁾.

E veniamo quindi al delitto di disastro ambientale.

Il legislatore, in linea con quanto suggerito dalla Consulta e con l'intento di superare le difficoltà di configurazione intrinsecamente connesse con il concetto stesso di disastro ambientale⁽⁴¹⁾, introduce nel codice penale l'art. 452 quarter, tipizzando così un'autonoma figura di reato.

(40) - Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario, op. cit.

(41) - Ibidem.

Per prima cosa, nonostante l'impazienza di volgere immediatamente lo sguardo alla tanto attesa definizione normativa del concetto di disastro ambientale, è necessario analizzare la norma in oggetto partendo dall'aspetto per primo disciplinato e regolato da tale disposizione codicistica. Il legislatore, difatti, ammonisce innanzitutto sulle conseguenze derivanti dal porre in essere le condotte originatrici del disastro ambientale, regolando quindi, preliminarmente, l'aspetto prettamente sanzionatorio. In tale prospettiva, il primo comma dell'art. 452 quater sancisce che "chiunque abusivamente cagiona un disastro ambientale è punito con la reclusione da cinque a quindici anni" e soltanto al secondo comma fornisce all'interprete, finalmente, una definizione normativa delle condotte costituenti disastro ambientale.

Il secondo comma, nel definire la nozione di disastro ambientale, sancisce che costituiscono alternativamente disastro ambientale l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema, l'alterazione dell'equilibrio di un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali ed infine l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza del fatto per l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo.

Il terzo ed ultimo comma, infine, prevede uno specifico aumento di pena per i casi in cui il disastro ambientale venga prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, storico, ambientale, artistico, architettonico o archeologico, oppure in danno di specie animali o vegetali protette.

È necessario evidenziare che la definizione configurata dal legislatore si avvicina a quella elaborata dalla Corte di Cassazione, la quale, come già specificato, aveva provveduto a ricostruire una serie di requisiti - il verificarsi di un nocumento di portata e diffusione tali da esporre a pericolo un determinato numero di persone, la potenza espansiva del danno e la capacità dello stesso di porre in pericolo la pubblica incolumità - necessari e sufficienti affinché potesse configurarsi il disastro ambientale, rientrando, all'epoca, come sopra specificato, nella più generica fattispecie di disastro innominato⁽⁴²⁾.

(42) - Ciò emerge dall'esame di alcune documentazioni relative al Progetto di Legge, in particolare in *Documentazione per l'esame di Progetti di legge, Delitti contro l'ambiente, A.C. 342 e abb. - B, Schede di lettura n. 34/2, 18 marzo 2014*, da *Sito Ufficiale Parlamento, Camera dei Deputati, XVII Legislatura*.

Il delitto di disastro ambientale formulato dal legislatore, appare quindi coerente con i requisiti individuati dalla Cassazione, riproducendo così quei tratti identificativi già delineati e circoscritti in precedenza.

Rileggendo invece quanto affermato dalla Consulta, alla luce delle informazioni fino ad ora raccolte, emerge, in realtà, che la stessa aveva ritenuto necessaria la compresenza di due differenti requisiti ai fini della configurazione del disastro.

Il primo, relativo alla natura straordinaria dell'evento "disastro", dovendo trattarsi, sul piano meramente dimensionale, "di un evento distruttivo di proporzioni straordinarie, anche se non necessariamente immani, atto a produrre effetti dannosi gravi, complessi ed estesi"⁽⁴³⁾.

Il secondo, relativo al pericolo per la pubblica incolumità che di esso deve essere conseguenza, dovendo cagionare, sul piano della proiezione offensiva, "un pericolo per la vita o per l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone"⁽⁴⁴⁾.

Analizzando la formulazione della nuova norma, invece, emerge che dei due requisiti dell'evento non sia più richiesta la necessaria compresenza.

A tale conclusione induce la presenza dell'avverbio alternativamente, il cui utilizzo da parte del legislatore comporta, evidentemente, che i due elementi dovranno essere presenti disgiuntamente tra di loro e tale soluzione, forse coerente con la diversa offensività dell'ipotesi delittuosa qui considerata e cioè la lesione del bene protetto dell'ambiente piuttosto che l'attentato alla pubblica incolumità⁽⁴⁵⁾, risponde, comunque, ad un'esigenza di tipicità. Altro aspetto, oggetto di interpretazione giurisprudenziale, riguarda la condotta relativa all'alterazione di un ecosistema, nel momento in cui il legislatore vi affianca l'aggettivo irreversibile. In tale ottica, il concetto di irreversibilità è chiaramente individuato allorché si intenda che un disastro è irrimediabile anche nel caso in cui la sua eventuale reversibilità, seppure teoricamente ipotizzabile, sia legata ad una dimensione temporale tale da non poter essere posta in connessione con i tempi tipici dell'azione umana.

(43) - Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario, op. cit.

(44) - Ibidem.

(45) - Ibidem.

Non appare invece condivisibile l'idea secondo cui l'alterazione di un ecosistema non possa definirsi irreversibile finché sia astrattamente possibile un suo teorico ripristino, persino in un lunghissimo arco temporale.

Per converso, risulta individuabile, sempre con riferimento all'art. 452 quater, l'ipotesi che l'evento disastroso rivesta un carattere di "ardua reversibilità"⁽⁴⁶⁾, fattispecie che si realizza quando l'eliminazione dell'alterazione, così come recita la norma, risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali.

In tale ambito, è da evidenziare come sia richiesta la contestualità di due elementi, necessità posta in risalto dall'utilizzo da parte del legislatore della congiunzione "e".

Ultimo, ma non meno rilevante, aspetto da segnalare, è quello relativo alla introduzione nel primo comma della citata disposizione, della cosiddetta clausola di riserva, presente nell'incipit della norma, ovvero nella parte in cui la stessa recita "fuori dai casi previsti dall'art. 434".

Tale soluzione legislativa, secondo una recente interpretazione fornita dalla Corte di Cassazione, presta il fianco a qualche difficoltà interpretativa⁽⁴⁷⁾.

Ragionando a ritroso, emerge che fu per prima la Corte Costituzionale ad asserire - nella oramai ben nota sentenza relativa alla questione di legittimità dell'art. 434 c.p. - che tale norma, nella parte in cui punisce il disastro innominato, "assolve pacificamente ad una funzione di chiusura del sistema"⁽⁴⁸⁾.

Una tale affermazione, tuttavia, non sembra poter essere richiamata al fine di giustificare l'inserimento della clausola di riserva nell'art. 452 quater, poiché trovando quella affermazione pacifica ed evidente collocazione nell'art. 434 ed in quella tipologia di sistema di protezione del bene ambiente, risulta più difficile immaginare la sua operatività a seguito dell'introduzione del nuovo delitto di disastro ambientale concepito come reato di evento (di danno).

(46) - Ibidem.

(47) - Tale aspetto emerge chiaramente nella Relazione dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, nella quale si evidenzia come l'inserimento di tale clausola non abbia dato luogo ad un'interpretazione pacifica.

(48) - C. Cost., sent. n. 327/2008.

Ciò che risulta di difficile immaginazione, in verità, è l'eventualità in cui una fattispecie di aggressione del bene ambiente possa "ricadere nel fuoco dell'art. 434 c.p. anziché nel nuovo art. 452 quater"⁽⁴⁹⁾.

In tale ottica, ci si interroga quindi sul senso stesso dell'inserimento della clausola di riserva in una fattispecie quale quella dell'art. 452 quater, essendo stato l'intento del legislatore quello di evitare, proprio mediante l'inserimento della suddetta disposizione che prevede, tra l'altro, una più rigida disciplina sanzionatoria, un eventuale ricorso all'art. 434.

Proprio nell'intento di individuare la *ratio* di tale scelta legislativa, la Cassazione, a tal punto, ipotizza una duplice lettura interpretativa di quell'inciso della norma. In primo luogo, seguendo il ragionamento della Corte, potrebbe probabilmente farsi riferimento alla presenza di un fatto traumatico che non abbia cagionato uno degli eventi di cui all'art. 452 quater, ipotesi nella quale "non sembrerebbe porsi alcun problema di rapporto tra le fattispecie, donde la sostanziale inoperatività della riserva"⁽⁵⁰⁾.

Oppure, in seconda lettura, potrebbe trattarsi di un fatto in grado di cagionare un disastro qualificabile come ambientale alla luce delle suddette connotazioni dell'evento, ipotesi nella quale "si dubita invece che possa prevalere, in forza della clausola di salvaguardia, la "vecchia" disposizione codicistica"⁽⁵¹⁾.

In definitiva, appare evidente la difficoltà di cogliere il senso dell'inserimento della clausola di salvaguardia nella previsione normativa di cui all'art. 452 quater, considerando anche la natura anomala della suddetta clausola così come posto in rilievo dalla Corte di Cassazione.

Occorre infine porre in evidenza, passando ad un ulteriore aspetto della questione nel suo complesso, che essendo il disastro ambientale strutturato secondo il modello di reato di evento, potrebbe talvolta risultare di non agevole dimostrazione l'esistenza di un diretto rapporto causale tra la condotta posta in essere dal soggetto agente e l'evento di disastro venutosi a determinare.

(49) - Ibidem.

(50) - Ibidem.

(51) - Nel fornire tale interpretazione, la Corte specifica poi che in tali casi è ipotizzabile un eventuale concorso di reati, ma che potrebbero valere anche le considerazioni espresse da altra parte in favore del possibile assorbimento nella nuova fattispecie.

Ciò con particolare riguardo ai casi in cui non sia possibile operare un riferimento a valori-soglia predeterminati⁽⁵²⁾, che non necessitano di un iter di accertamento della causa di disastro ambientale particolarmente laboriosi.

4. Conclusioni

In ogni caso, alla luce del quadro complessivo testé delineato, indipendentemente dal concreto conseguimento delle finalità perseguite, non è possibile non rilevare lo sforzo del legislatore, teso, nello specifico, non solo ad individuare con nitidezza le fattispecie oggetto del dettato normativo, ma anche ad incidere con efficacia sulla repressione dei reati ambientali.

Da tali considerazioni appare evidente come sia stato dato finalmente adeguato risalto e più adeguati strumenti giuridici volti ad un più risoluto contrasto alle frequenti violazioni della normativa di settore, rendendo in tal modo più efficace e concreta la salvaguardia e valorizzazione del nostro ineguagliabile patrimonio ambientale e paesaggistico.

Né d'altra parte può essere sottaciuto l'enorme rilievo che riveste la tutela della salute e della integrità dei cittadini, elemento questo, che ha costituito senza dubbio una fondamentale linea guida per il legislatore nella costruzione del complesso normativo regolante la materia in esame.



(52) - Ibidem.

Riferimenti bibliografici

- Disegni di legge, A.S. n. 1345, XVII Legislatura;
- Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario, Settore Penale, Rel. n. III/04/2015, Novità Legislative: Legge n. 68/2015, recante “Disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente”;
- Documentazione per l’esame di Progetti di legge, Delitti contro l’ambiente, A.C. 342 e abb. - B, Schede di lettura n. 34/2, 18 marzo 2014, Camera dei Deputati, XVII Legislatura;
- C. e S. FIORE, *Diritto Penale*, Parte generale, Utet, quarta edizione, 2013;
- F. GARGALLO DI CASTEL LENTINI, *L’ambiente come diritto fondamentale dell’uomo*, da www.dirittoambiente.com, Testata giornalistica on line;
- *Prima, percorsi e immagini per conoscere*, Grande Dizionario Garzanti della Lingua Italiana, Utet, ristampa 1996;
- L. RAMACCI, “*Il disastro ambientale*” *nella giurisprudenza di legittimità*, in *RIVISTA AMBIENTE E SVILUPPO*, Gestione ambientale, IPSOA, n. 8-9/2012;
- L. RAMACCI, *Diritto penale dell’ambiente*, Padova, 2007;
- Relazione della Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere in occasione dell’audizione avente ad oggetto il disegno di legge n. 1345 (delitti contro l’ambiente), Segreteria Commissione Giustizia del Senato della Repubblica, Roma, 1 agosto 2014;
- Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, Sezione del Giudice per le Indagini Preliminari, Ordinanza cust. caut. Novembre 2004;
- Utet, Grande Dizionario Enciclopedico, quarta edizione.

Normativa e Giurisprudenza

- Legge 22 maggio 2015 n. 68, Disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente;
- Corte di Cassazione, sent. n. 421/1983;

- Corte Costituzionale, sent. n. 210/1987;
- Corte Costituzionale, sent. n. 247/1989;
- Corte Costituzionale, sent. n. 34/1995;
- Corte Costituzionale, sent. n. 122/1993;
- Corte di Cassazione, Sez. IV, sent. n. 4675/2006;
- Corte di Cassazione, Sez. V, sent. n. 40330/2006;
- Corte Costituzionale, sent. n. 327/2008;
- Corte di Cassazione, Sez. III, sent. n. 9418/2008;
- Corte di Cassazione, Sez. I, sent. n. 1332/2011;
- Corte di Cassazione, Sez. III, sent. n. 46189/2011;
- Corte di Cassazione, Sez. I, sent. n. 7941/2014.

Sitografia

- Camera dei Deputati, XVII Legislatura, sito web ufficiale www.parlamento.it
- Senato della Repubblica, XVII Legislatura, sito web ufficiale www.senato.it
- Corte di Cassazione, Archivio sentenze, sito web ufficiale www.cortedicassazione.it
- Corte Costituzionale, Archivio sentenze, sito web ufficiale www.cortecostituzionale.it
- www.AmbienteDiritto.it, Legislazione Giurisprudenza
- www.lexambiente.it
- www.dirittoambiente.com, Diritto all'ambiente, Testata giornalistica on line

LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA IN TEMA DI AMBIENTE



Gabriella PALMIERI

Vice Avvocato Generale dello Stato

SOMMARIO: 1. Introduzione. -2. La ricostruzione storica. - 3. I principi delineati dalla Corte di Giustizia dell'unione europea. - 4. Casistica.

1. Introduzione

Nella mia qualità di Agente del Governo Italiano davanti la Corte di Giustizia e il Tribunale dell'Unione, coniugata alla qualità di Avvocato dello Stato, beneficio di un osservatorio privilegiato, a tutto campo, delle problematiche, in particolare, della materia che ci occupa, quella ambientale, e, in generale di tutte le problematiche che interessano la politica dello Stato, attraverso una visione completa della giurisprudenza di tutti gli organi giurisdizionali di fronte ai quali questi problemi sono sollevati.

Nel sistema italiano, infatti, l'Avvocatura dello Stato svolge le funzioni di assistenza, di consulenza e difesa in via esclusiva e organica le Amministrazioni Statali in tutte le loro articolazioni, gli Organi Costituzionali, le Autorità Amministrative Indipendenti e le Regioni a statuto speciale.

L'Avvocatura dello Stato tutela in sede giudiziaria gli interessi patrimoniali e non patrimoniali dello Stato e di altri enti ammessi al patrocinio, ai quali presta pure la propria consulenza senza limiti di materia.

Tale scelta offre innegabili vantaggi che la rendono attuale ancora oggi: considerazione unitaria degli interessi dello Stato, che possono trascendere l'esito della singola causa; unità di indirizzo nell'attività defensionale; visione complessiva delle problematiche della funzione amministrativa; costante integrazione tra attività consultiva e contenziosa; notevole riduzione degli oneri di assistenza legale.

Nel mio intervento affronterò le problematiche oggetto della materia ambientale articolandole in quattro profili che attengono:

a) al concetto di tutela dell'ambiente così come nella legislazione europea si è evoluto nel corso del tempo;

b) ai principi in materia ambientale così come si sono affermati attraverso la normativa specifica di settore e come sono stati statuiti dalla Corte di Giustizia;

c) all'individuazione degli argomenti che ne costituiscono la sostanza;

d) ai procedimenti attualmente pendenti nei quali è coinvolto il Governo italiano, in alcuni casi insieme con altri Stati membri; restando sullo sfondo il profilo specifico, che caratterizza l'ordinamento italiano, derivante dal fatto che, espressamente, la nostra Carta Costituzionale, all'art. 117, 2° comma, lett. s), prevede come competenza esclusiva dello Stato, "la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema".

Tale competenza esclusiva interferisce, però, con le competenze attribuite alle Regioni e agli Enti locali e, quindi, la Corte Costituzionale ha elaborato regole univoche per delineare tale riparto di competenze, ma, nello stesso tempo, le ha affermate quasi "caso per caso", per risolvere, di volta in volta, le problematiche di interferenze normative tra la legislazione nazionale e legislazione regionale.

Nel settore ambiente si confrontano interessi costituzionalmente protetti fra loro contrapposti.

Il punto di equilibrio introdotto dalla legislazione statale nazionale può, conseguentemente, irrigidire i rapporti di competenza con le Regioni, escludendo la legittimità di un intervento regionale anche se di mero dettaglio. Diventa, infatti, prevalente la necessità di una disciplina uniforme e di individuazione di livelli uniformi di tutela.

La misura della competenza regionale, la linea di confine tra le due attribuzioni (statale e regionale) è individuata dalla stessa legislazione statale, alla quale spetta la determinazione del punto di equilibrio tra interessi costituzionali e, in nessun caso, può essere alterato dalla legislazione regionale.

Il punto di equilibrio costituisce “principio fondamentale” che limita le scelte legislative delle Regioni.

2. La ricostruzione storica

La politica e la tutela dell'ambiente non avevano trovato immediatamente ingresso negli atti di regolamentazione dell'istituzione della Comunità europea, perché, come osservato in dottrina, sostanzialmente, il profilo dell'ambiente finiva per essere “lambito” dai Trattati istitutivi, ma non era mai affrontato come un profilo specifico e, in ogni caso, era sempre correlato all'ottica generale, che informa i Trattati, rappresentata dall'intersezione con l'organizzazione di mercato, la libertà economica e, quindi, interagendo sempre con altre problematiche e con altre politiche.

Il tema dell'ambiente non aveva ricevuto una propria e autonoma considerazione nell'ambito del Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità economica europea (CEE).

Ciò potrebbe sembrare, da un certo punto di vista, piuttosto strano e, forse, incomprensibile, alla luce del fatto che ben due dei Trattati istitutivi delle Comunità europee andavano a sfiorare, più o meno direttamente, materie di qualche rilevanza ambientale, vale a dire il carbone (Trattato CECA) e l'impiego pacifico dell'energia atomica (EURATOM).

Si può dire, anzi, che nel Trattato di Roma fosse del tutto assente qualsiasi riferimento alle politiche ambientali, il che è, però, sotto un altro aspetto, in qualche misura logico, ove si consideri la circostanza che la CEE era stata fondata per lo sviluppo di politiche a carattere economico, la cui primaria (se non unica) finalità era quella di agevolare gli scambi e i commerci all'interno dei Paesi fondatori. In realtà nella fase precedente al cosiddetto Atto Unico europeo del 1986, la politica ambientale aveva seguito, per così dire, due linee evolutive:

- 1) una faticosa elaborazione del concetto unitario di politica dell'ambiente;
- 2) l'adozione di direttive, che venivano ritenute come lo strumento più duttile e flessibile per realizzare gli obiettivi di politica ambientale; ma, soprattutto, senza perdere mai di vista la correlazione con i profili economici delle problematiche ambientali.

Successivamente, con il Trattato istitutivo dell'Unione Europea, il Trattato di Maastricht del 1992, è stato previsto uno specifico titolo, il XIX, con la rubrica "Ambiente", comprendente gli articoli 174, che ha introdotto il concetto di politica dell'ambiente, 175 e 176; anche se, va sottolineato, la linea evolutiva era sempre quella di utilizzare uno strumento duttile di adozione dei principi generali proprio per consentire, non solo, una correlazione con le tematiche generali, sopra accennate, ma anche la possibilità per gli Stati membri di adeguarsi a quei principi generali che venivano, in materia di protezione dell'ambiente, lentamente ad evolversi. Come è stato osservato dalla dottrina, inizialmente l'Unione Europea aveva adottato "una nozione antropocentrica" dell'ambiente, in base alla quale l'ambiente doveva essere preservato per non compromettere la salute dell'uomo o l'appagamento delle sue necessità. Il VI Programma di azione ambientale (2001-2010), invece, rappresenta "una svolta in direzione dell'ecocentrismo".

3. I principi delineati dalla Corte di Giustizia dell'unione europea

In un'incessante opera di successiva elaborazione sono stati, pertanto, individuati nella materia ambientale alcuni principi cardine, che assumono importanza perché sono quelli, poi, richiamati costantemente dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Occorre ricordare che la dottrina, unanimemente, ritiene che la prima sentenza in tema di ambiente risalga al 1979: per la prima volta è esaminata in una pronuncia giurisdizionale la problematica relativa alla questione ambientale, la possibilità, quindi, di introdurre restrizioni al commercio e al trasporto, proprio al fine di salvaguardare l'interesse primario della tutela ambientale⁽¹⁾.

La linea che ha seguito nella sua legislazione la Comunità e, poi, l'Unione europea, è quella, in sostanza, di individuare un "nocciolo duro", un livello non negoziabile di tutela dell'ambiente. Questo concetto, in qualche misura, si ritrova anche nella legislazione nazionale italiana, nella quale, come si è detto al precedente paragrafo 2., la competenza dello Stato a emanare la legislazione in materia di ambiente è delineata dalla Corte Costituzionale, costantemente, come una competenza diretta ad assicurare i livelli essenziali di tutela dell'ambiente, rimandando alla legislazione di dettaglio regionale l'individuazione degli elementi in concreto, ma senza mai prescindere dal livello generale di tutela attribuito alla competenza statale.

a. Il principio dell'elevato livello di tutela

Il principio dell'elevato livello di tutela può essere considerato come la proiezione, in materia ambientale, del più generale parametro di ordine qualitativo, del quale dovranno tenere conto le varie proposte di armonizzazione della Commissione ai sensi dell'art. 95, paragrafo 3, del Trattato di Funzionamento dell'Unione Europea, TFUE, a norma del quale "La Commissione, nelle sue proposte di cui al paragrafo 1 in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici". Come ha osservato la dottrina, con tale disposizione si vuole, da un lato, evitare che l'ordinamento comunitario si limiti a garantire il livello minimo di tutela comune agli Stati membri e, dall'altro, affermare che non necessariamente il livello di tutela assicurato dalla normativa comunitaria deve essere il più elevato tra quelli tecnicamente accessibili o comunque invalsi negli Stati membri (circostanza rafforzata, peraltro, dal riferimento esplicito in esso contenuto alla "diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità").

(1) - Sentenza del 20 febbraio 1979, in C-120/78, *Cassis de Dijon*.

Appare evidente, peraltro, che la normativa comunitaria non dovrà comunque comportare un livellamento verso il basso degli standard ambientali presenti nei singoli ordinamenti nazionali. L'ampiezza della discrezionalità che caratterizza tale principio e la varietà degli elementi da considerare nella predisposizione della politica ambientale, per lo più inerenti anche a materie in qualche misura concorrenti, consentirebbero, secondo la dottrina, di qualificare tale principio come espressione di un obbligo di mezzi e non già di un obbligo di risultato.

b. Il principio dell'azione preventiva e il principio di precauzione

Altro principio che è applicato dalla Corte di Giustizia UE, correlato all'altro principio di precauzione è il principio dell'azione preventiva. Il principio dell'azione preventiva indirizza il legislatore comunitario verso un'azione "celebre e tempestiva" al fine di evitare pregiudizi per l'ambiente, privilegiando tale funzione preventiva, appunto, rispetto a misure successive e ripristinatorie.

Prima della sua consacrazione nell'Atto Unico Europeo, ad esso erano ispirate: la Direttiva n 75/442/CEE del Consiglio del 15 luglio 1975, che, all'art. 4, impone agli Stati di fare in modo di eliminare i rifiuti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza pregiudizio per l'ambiente; la Direttiva 82/501/CEE, che, all'art. 1, richiamava il principio della "prevenzione di incidenti rilevanti che potrebbero venir causati da determinate attività industriali, così come la limitazione delle loro conseguenze per l'uomo e l'ambiente..."; la Direttiva n. 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985, concernente quella oggi nota come procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (cosiddetto VIA). Va ricordato, inoltre, che la Direttiva n. 35/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, in GUUE n. L 143 del 30.4.2004, pone come obiettivo quello di "istituire una disciplina comune per la prevenzione e riparazione del danno ambientale a costi ragionevoli per la società" (cfr. 3° "considerando").

Gli strumenti dell'azione preventiva sono le sanzioni, che hanno un effetto deterrente, e la responsabilità civile, che diventa un mezzo per imporre standard generali di comportamento.

Il rischio ambientale può risultare anche solo sufficientemente comprovato. La nozione di “rischi noti” fonda l’azione comunitaria e nazionale è volta a prevenire, ridurre e possibilmente eliminare sin dall’origine fonti di inquinamento. La differenza tra i due principi - precauzione e azione preventiva - riguarda, in definitiva, una sfumatura del grado di “notorietà” dei rischi comunque sufficientemente prevedibili (cfr. Corte giust. del 5 ottobre 1999, C-175/98, Lirussi e Bizzaro, Racc. I-6881, p.51).

Si segnala, in materia di danno ambientale, la recente pronuncia della Corte di Giustizia del 06/10/2015, ordinanza C-156/14, la quale ha affermato che “La direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell’ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest’ultimo le misure di riparazione, non consente all’autorità competente di imporre l’esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall’autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l’esecuzione di tali interventi”.

Inoltre, in materia di inquinamento atmosferico causato da navi, la Corte di Giustizia, con sentenza del 23 gennaio 2014, C-537/11, ha statuito che “Anche le navi da crociera rientrano nell’ambito di applicazione dell’articolo 4 bis, paragrafo 4, della direttiva 1999/32/CE del Consiglio, del 26 aprile 1999, relativa alla riduzione del tenore di zolfo di alcuni combustibili liquidi e che modifica la direttiva 93/12/CEE, emendata con direttiva 2005/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2005, con riferimento al criterio dei «servizi di linea», quale enunciato all’articolo 2, punto 3 octies, di detta direttiva, a condizione che effettui crociere, con o senza scali intermedi, che si concludano nel porto di partenza o in un altro porto, purché tali crociere siano organizzate con una determinata frequenza, in date precise e, in linea di principio, a orari di partenza e di arrivo precisi, e gli interessati possano scegliere liberamente tra le diverse crociere offerte, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Pertanto, la validità dell'articolo 4 bis, paragrafo 4, della direttiva 1999/32, come modificata dalla direttiva 2005/33, non può essere esaminata alla luce del principio generale di diritto internazionale *pacta sunt servanda* né del principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, TUE, posto che detta disposizione di tale direttiva può risolversi in una violazione dell'allegato VI alla convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi, firmata a Londra il 2 novembre 1973, come completata dal protocollo del 17 febbraio 1978, e obbligare così gli Stati membri, parti del protocollo del 1997 che modifica la convenzione internazionale del 1973 per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi, come modificata dal protocollo ad essa relativo del 1978, firmato a Londra il 26 settembre 1997, a venire meno agli obblighi assunti nei confronti delle altre parti contraenti del medesimo. Infine, non spetta alla Corte di giustizia dell'Unione europea pronunciarsi sulla questione relativa all'incidenza di detto allegato VI sulla portata dell'articolo 4 bis, paragrafo 4, della direttiva 1999/32, come modificata dalla direttiva 2005/33”.

Il principio di precauzione, applicato congiuntamente al precedente, si definisce, comunemente, come il principio in base al quale vi è un obbligo per il legislatore comunitario di adottare misure di prevenzione adeguate, soprattutto, nell'ipotesi in cui esse siano confermate dalla cosiddetta evidenza scientifica. Introdotto dal Trattato di Maastricht nel 1993, l'origine del principio ha sede nell'ordinamento internazionale Dichiarazione di Rio firmata nel 1992, in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, in cui si afferma che “Ove vi siano minacce di danno serio o irreversibile, l'assenza di certezze scientifiche non deve essere usata come ragione per impedire che si adottino misure di prevenzione della degradazione ambientale” .

Si delinea, così, anche un aspetto peculiare di questo principio, il cosiddetto onere della prova, nel senso che il punto essenziale della questione consiste nel dimostrare l'assenza di un impatto negativo di una particolare attività che deve essere svolta.

La Corte di Giustizia ha seguito, per esempio, questo principio in una causa, molto nota, che riguardava il problema della esportazione delle carni bovine dal Regno Unito verso gli altri Stati membri e verso paesi estranei alla

Comunità per animali colpiti da encefalopatia spongiforme bovina, la cosiddetta sindrome della mucca pazza⁽²⁾.

Proprio in quella occasione, la Corte ha affermato, ancora più chiaramente, il principio di precauzione. La Corte di Giustizia ha applicato il principio di precauzione anche in materia di rilascio di autorizzazioni al commercio degli O.G.M. (Direttiva 90/220/CEE sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, come modificata dalla direttiva della Commissione 18 giugno 1997, 97/35/CE)⁽³⁾.

Il principio di precauzione, correlato al principio di azione preventiva, dà il senso e la latitudine di un intervento attuato soprattutto in via preventiva e, soprattutto, un intervento, che, poi, nel tempo, nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, si focalizza sul concetto di utilità del risultato, di funzionalità del risultato di prevenzione; in definitiva, si potrebbe dire che si tratta di un approccio estremamente pragmatico e concreto alle problematiche in materia di ambiente.

In particolare, nella Comunicazione sul principio di precauzione del 2000, si fa riferimento ai criteri di attività d'analisi e gestione del rischio, di proporzionalità tra livello di protezione scelto e provvedimenti da adottare, di necessità dell'intervento.

(2) - Sentenza del 5 maggio 1998, Cause riunite C-1571/96 e C-1801/96, National Farmers's Union: "All'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, le istituzioni possono adottare misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi. Questa considerazione è corroborata dall'art. 130 R, n. 1, del Trattato CE, secondo il quale la protezione della salute umana rientra tra gli obiettivi della politica della Comunità in materia ambientale. Il n. 2 del medesimo articolo dispone che questa politica, che mira ad un elevato livello di tutela, è fondato segnatamente sui principi della precauzione e dell'azione preventiva e che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie".

(3) - Sentenza del 21 marzo 2000, causa C-6/99, Association Greenpeace France e a.: "Il rispetto del principio di precauzione si traduce, da una parte, nell'obbligo, imposto al notificante dall'art. 11, n. 6, della direttiva 90/220, di comunicare immediatamente all'autorità competente ogni nuova informazione in merito ai rischi che il prodotto comporta per la salute o l'ambiente, nonché nell'obbligo, imposto all'autorità competente dall'art. 12, n. 4, d'informarne immediatamente la Commissione e gli altri Stati membri e, d'altra parte, nella facoltà, attribuita ad ogni Stato membro dall'art. 16 della direttiva, di limitare o vietare provvisoriamente l'uso e/o la vendita sul proprio territorio del prodotto per il quale - benché sia stato oggetto di un consenso - vi sono valide ragioni di ritenere che presenti un rischio per la salute o l'ambiente".

Il principio di proporzionalità rappresenta, dunque, un elemento costitutivo dei procedimenti applicativi del principio di precauzione .

Con una recentissima sentenza, la Corte di Giustizia ha applicato i principi di precauzione e proporzionalità al caso di diffusione nell'ambiente di piante infette (*xylella fastidiosa*), affermando che “In virtù del principio di precauzione, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l'effettiva esistenza e la gravità di tali rischi.

Qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito, a causa della natura non concludente dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute pubblica nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive.

Il suddetto principio deve essere applicato tenendo conto del principio di proporzionalità, il quale esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione non superino i limiti di ciò che è appropriato e necessario per il conseguimento degli obiettivi legittimi perseguiti, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno gravosa, e che gli inconvenienti causati non devono essere eccessivi rispetto agli scopi perseguiti.

Nel caso in cui nuovi elementi modifichino la percezione di un rischio o mostrino che tale rischio può essere circoscritto mediante misure meno gravose di quelle esistenti, spetta alle istituzioni, e in particolare alla Commissione, che ha il potere d'iniziativa, provvedere all'adeguamento della normativa ai nuovi dati.

Alla luce delle disposizioni e dei principi suddetti, non sono rilevabili elementi idonei ad inficiare la validità dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a), della decisione di esecuzione 2015/789, relativa alle misure per impedire l'introduzione e la diffusione nell'Unione della *Xylella fastidiosa* (Wells et al.) di procedere alla rimozione immediata, in un raggio di 100 metri attorno alle piante infette, delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute, prima di valutare l'incidenza in proposito della mancanza di un regime di indennizza-

zione (sentenza del 9 giugno 2016, Cause riunite C-78/16, C-79/16)⁽⁴⁾.

c. Il principio di correzione alla fonte

Altro principio, che s'inserisce in questa scia, è quello di correzione alla fonte, anch'esso strettamente connesso ai due precedenti principi, di precauzione e dell'azione preventiva, che assume anch'esso funzione preventiva ed è diretto a conseguire una più efficace protezione ambientale. Viene inserito nel Primo Programma d'azione del 1973 per essere ripreso dal Quarto Programma d'azione nel 1987. E' entrato nel Trattato nel 1987 e la corretta applicazione va armonizzata con i principi della prevenzione e "chi inquina paga".

Tale principio è applicato fin dall'inizio nelle prime elaborazioni giurisprudenziali in una materia delicata quale quella dello smaltimento dei rifiuti.

Il principio della correzione anzitutto alla fonte dei danni causati all'ambiente, stabilito per l'azione della Comunità in materia ambientale all'art. 130 R (ora 174), par. 2, implica che spetta a ciascuna Regione, Comune o altro Ente locale adottare le misure adeguate al fine di garantire l'accoglimento, il trattamento e lo smaltimento dei propri rifiuti; questi devono, quindi, essere smaltiti, nei limiti del possibile, nel luogo della loro produzione, al fine di limitare il loro trasporto per quanto si possa fare.

D'altronde, tale principio è in sintonia con i principi di autosufficienza e di vicinanza, enunciati nella Convenzione di Basilea del 22 marzo 1999, sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento, Convenzione della quale la Comunità è firmataria.

(4) - Il Governo italiano ha presentato osservazioni nella questione pregiudiziale. La ricostruzione delle modalità di adozione e dei contenuti dei provvedimenti nazionali attuativi di tutte le misure adottate dalla Commissione per contrastare la diffusione della Xylella fastidiosa, e segnatamente dei provvedimenti attuativi della decisione di esecuzione n. 2015/789/UE, è stata offerta dal Governo Italiano al fine di consentire alla Corte di acquisire tutte le rilevanti cognizioni, fattuali e giuridiche relative alla questione pregiudiziale, a fine dichiaratamente collaborativo. Il provvedimento cautelare penale emanato dalla magistratura locale ha determinato la giuridica impossibilità, allo Stato, di dar corso alle misure - previste dai provvedimenti europei e nazionali in precedenza richiamati - di rimozione sia delle piante infette dall'organismo specificato, sia delle piante che presentano sintomi indicativi della possibile infezione da parte di tale organismo o sospettate di essere infette da tale organismo, sia delle piante ospiti, indipendentemente dal loro stato di salute.

La Corte di Giustizia ha, quindi, ritenuto, in una determinata controversia, che, in considerazione delle differenze tra i rifiuti prodotti da un luogo ad un altro e del loro legame col luogo di produzione, le misure contestate non potessero considerarsi discriminatorie⁽⁵⁾.

Nel Caso “Walloon Waste”, la Corte di Giustizia ha riconosciuto il carattere discriminatorio di misure nazionali tese a limitare l'importazione di rifiuti da un diverso Stato membro in base a ragioni imperative di tutela ambientale, alla luce dei criteri di autosufficienza e prossimità fissati dalla Convenzione di Basilea sul trasporto transfrontaliero di rifiuti pericolosi, affermando altresì che la gestione di rifiuti deve avvenire nel luogo più vicino possibile a quello in cui i rifiuti stessi sono stati prodotti, con conseguente individuazione di responsabilità specifiche in capo alle autorità locali e contestuale lettura sfavorevole (sebbene in astratto non esclusa) della circolazione di tale particolare categoria di prodotti nel mercato intracomunitario.

Problema, quello del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti che l'Italia si trova a dover affrontare in modo stringente, anche allo scopo di uniformare la nostra legislazione nazionale alle indicazioni che pervengono dalla Commissione e dalla Corte di Giustizia, affrontando tutte le difficoltà derivanti dal problema dell'impatto con i poteri locali.

La difficoltà che si riscontra nella materia attinente allo smaltimento dei rifiuti, alla utilizzazione delle discariche è innanzitutto, quella di coordinare un'azione a livello nazionale in esecuzione delle direttive e delle decisioni della Corte di Giustizia con i poteri locali che rappresentano delle istanze, se non particolaristiche, senz'altro correlate al territorio che sono importanti e non possono non essere ascoltate.

Da menzionare, anche per il prosieguo della sua esecuzione, che attualmente è ancora un nodo “gordiano” non districato, anche per l'accavallarsi delle competenze a livello centrale e locale, dal quale scaturiscono pesanti oneri economici a carico dello Stato, che, successivamente potrà agire in rivalsa verso Comuni e/o Regioni ancora inadempienti, è la sentenza in data 2 dicembre 2014, resa nella causa C-196/13, con la quale la Corte di Giustizia ha statuito che la “Repubblica italiana, non avendo adottato tutte le misure necessarie a

(5) - Sentenza del 9 luglio 1992, C- 2/90, Comm. c. Belgio.

dare esecuzione alla sentenza Commissione/Italia (C 135/05, EU:C:2007:250), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE. La Repubblica italiana è condannata a versare alla Commissione europea, sul conto «Risorse proprie dell'Unione europea», a partire dal giorno di pronuncia della presente sentenza e fino all'esecuzione della sentenza Commissione/Italia (EU:C:2007:250), una penalità semestrale calcolata, per il primo semestre successivo alla presente sentenza, alla fine di quest'ultimo, a partire da un importo iniziale fissato in EUR 42 800 000, dal quale saranno detratti EUR 400 000 per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi messa a norma conformemente a detta sentenza ed EUR 200 000 per ogni altra discarica messa a norma conformemente a detta sentenza. Per tutti i semestri successivi, la penalità dovuta per ciascun semestre sarà calcolata, alla fine dello stesso, a partire dall'importo della penalità stabilita per il semestre precedente, applicando le predette detrazioni per le discariche oggetto dell'inadempimento constatato messe a norma nel corso del semestre. La Repubblica italiana è condannata a versare alla Commissione europea, sul conto «Risorse proprie dell'Unione europea», la somma forfettaria di EUR 40 milioni”.

d. Il principio “chi inquina paga”

Altro principio, forse anche il più noto, è quello “chi inquina paga”. Previsto nel Primo Programma d'azione in materia ambientale del 22 novembre 1973 e nella Raccomandazione del Consiglio del 3 marzo 1975 sull'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia d'ambiente, è stato inserito nel testo del Trattato CE tramite l'Atto Unico Europeo.

Si tratta di un criterio di allocazione dei costi ambientali di prevenzione, ma anche della riparazione del danno all'ambiente all'interno del processo economico-produttivo attraverso l'imputazione del danno al soggetto che ha effettivamente causato una situazione inquinante. È, quindi, finalizzato sia ad un'azione sia preventiva (incoraggiando le attività eco-compatibili e facendo divieto di attribuire finanziamenti ai soggetti che svolgono attività inquinanti), sia ad un'azione successiva (dopo la concreta verifica del danno, attraverso l'attribuzione della responsabilità del comportamento secondo un rapporto di consequenzialità).

Come si vede, ancora una volta, ritorna questo legame, questo forte intreccio tra la problematica della politica dell'ambiente e il profilo economico-produttivo, i due aspetti procedono insieme e continuano a intrecciarsi nel concreto sorgere delle problematiche che attengono alla disciplina ambientale; ma, mentre, come osservato supra (paragrafo 3, pag. 2), il profilo della tutela ambientale non aveva un'autonoma considerazione rispetto alle tematiche economiche, può ritenersi che vi sia un'inversione di tendenza evidente.

La connessione tra politica ambientale e aspetti economici implica, infatti, che – quale elemento incentivante l'inquinatore ad adeguare i propri comportamenti e a investire nella ricerca di metodologie produttive sempre meno inquinanti – i costi ambientali siano presi in piena e adeguata considerazione dalle politiche industriali comunitarie e nazionali. In proposito, il Libro Verde sul risarcimento dei danni all'ambiente esamina l'istituto della responsabilità civile quale concetto sotteso all'instaurazione di una responsabilità per costi legati al risanamento ambientale conseguente a comportamenti individuali, ma a notevole rilevanza sociale (come quelli delle aziende), viziati da illiceità .

Esiste, pertanto, un obbligo di sopportazione dei costi dell'inquinamento da parte del responsabile anche al fine di evitare che gli Stati si accollino spese dovute a comportamenti privati che rischiano di falsare - anche se indirettamente - le condizioni perché si realizzino gli obiettivi di un mercato effettivamente concorrenziale .

Attinente a questo profilo è la disciplina concernente gli aiuti di Stato, che può riguardare la possibilità per i governi nazionali di concedere misure di sovvenzione alle imprese che per la loro stessa attività si vedano costrette a sopportare particolari costi connessi al rispetto di obblighi di compatibilità ambientale. In proposito, l'Ottavo punto del paragrafo 1.2. dell'introduzione delle linee guida della Commissione sulla disciplina degli aiuti di Stato in materia ambientale (2008/C 82/01), "Prevedendo un pagamento a fronte dell'inquinamento prodotto, e quindi la completa internalizzazione dei costi ambientali, il principio «chi inquina paga» rende conto di queste esternalità negative. Esso è inteso a garantire che i costi privati (sostenuti dall'impresa) rispecchino i costi sociali effettivi occasionati dall'attività economica. La piena applicazione del principio «chi inquina paga» consentirebbe di porre rimedio al fallimento del mercato.

Il principio può essere attuato fissando norme ambientali obbligatorie o mediante strumenti di mercato. Alcuni strumenti di mercato prevedono la concessione di aiuti di Stato a tutte o a parte delle imprese che rientrano nel loro campo di applicazione”.

Il principio può trovare attuazione tanto tramite misure sanzionatorie, quanto tramite l'imposizione di particolari oneri di natura fiscale proporzionali al danno ambientale prodotto o nella fissazione di limiti di emissione e sversamento, o anche nell'imposizione di obblighi di depurazione.

Il principio in questione è poi espressamente menzionato quale criterio inderogabile cui gli Stati membri devono attenersi anche là dove questi stessi Stati intendano avvalersi della clausola attualmente prevista all'art. 19s par. 5 TFUE. Gli Stati “in deroga” ai sensi di tale previsione del Trattato dovrebbero continuare ad attuare proprie politiche ambientali nel rispetto del principio di precauzione.

e. Il principio di integrazione

Altro principio importante è il principio di integrazione, che maggiormente si riflette sulla produzione normativa.

La dottrina, infatti, afferma che si tratta in definitiva di un principio di tecnica legislativa perchè serve ad armonizzare e a contemperare le legislazioni diverse all'interno di un quadro, di una cornice di riferimento generale, nell'ottica di amalgamare le varie politiche che in varia misura interessano e/o interferiscono con la tutela dell'ambiente.

Per quanto concerne il quadro normativo, il principio di integrazione viene menzionato per la prima volta nella Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo dedicata alle strategie per integrare l'ambiente nelle politiche dell'Unione Europea, messa a punto all'indomani del Consiglio di Cardiff nel giugno del 1998. Poi, nel Sesto programma d'azione ambientale della Comunità europea, si afferma che il principio in questione deve essere approfondito anche in altre politiche, con chiaro riferimento all'originaria concezione del principio di integrazione esterna concepito dall'Atto Unico europeo.

In seguito, con l'Unificazione personale di UE e CE, si prevede che nell'ambito indicato dall'art. 11 TFUE rientra anche l'azione esterna e, con qualche margine di dubbio maggiore, la politica estera dell'Unione, con ulteriore rafforzamento, sotto il profilo giuridico, dell'obiettivo, chiaramente indicato nella norma in questione, dello sviluppo sostenibile .

Sulla possibilità di fondare un'azione legale sul principio di integrazione, una dottrina fa riferimento ad alcune pronunce giurisprudenziali, particolarmente in tema di individuazione della corretta base giuridica di atti delle istituzioni (v. inter alia casi Chernobyl I e II).

Un profilo specifico del principio di integrazione riguarda l'accesso all'informazione ambientale, cui è dedicata la Direttiva 2003/4, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, che al suo preambolo lega, "eventually", l'obiettivo specifico di tale stessa fonte, riguardante la garanzia della trasparenza dei processi decisionali, con quello di cui al primo trattino dell'art. 191 TFUE.

Il principio di integrazione conduce il legislatore comunitario a tenere conto di obiettivi di tutela ambientale anche nella realizzazione di altre politiche comunitarie, ciò che, d'altronde, si è rivelato essere uno dei caratteri essenziali del diritto comunitario sin dalla definizione di regole e limiti applicabili alla commercializzazione di prodotti nel mercato interno.

Due settori rilevanti in materia sono la Cooperazione giudiziaria penale (cfr. Titolo V e segnatamente Capitolo 4 TFUE) e Politica dell'energia (cfr. Titolo XXI Parte terza TFUE).

Quanto al primo ambito, si ricordano l'art. 47 del Trattato UE, concernente la fissazione del principio di subordinazione del Trattato UE al Trattato CE, per semplice motivo di precedenza (prima ancora che di prevalenza in abstracto) degli obblighi imposti dal secondo alle medesime parti di entrambi tali trattati e l'art. 83(2) del TFUE, secondo cui la possibilità per l'Unione di adottare direttive che stabiliscano misure minime volte alla definizione dei reati e delle relative sanzioni può emergere solo se ciò si dimostri "essenziale" ai fini di assicurare l'effettiva attuazione di una politica dell'Unione in un settore che sia stato oggetto di armonizzazione legislativa.

La direttiva che intervenga per disciplinare tali profili di diritto penale sarà

adottata con la stessa procedura legislativa (ordinaria o speciale) seguita per adottare la disciplina che abbia realizzato la suddetta armonizzazione nel settore rilevante. Il carattere “essenziale”, in questo caso, comporta un margine discrezionale, a meno di non attendere una valutazione *ex post* da parte della Corte di giustizia.

La Dichiarazione n. 26 prevede, inoltre, che nel caso in cui uno o più stati membri decidano di non partecipare all'adozione di una misura relativa all'area di libertà, sicurezza e giustizia, il Consiglio dell'Unione affronterà una approfondita discussione sulle possibili implicazioni ed effetti di tale situazione mentre ciascuno Stato membro potrà fare ricorso alla norma dell'art. 116 del TFUE - che consente l'adozione di direttive volte a eliminare distorsioni di concorrenza causate dalla diversità di disciplina normativa all'interno di ciascuno Stato membro dell'Unione - chiedendo alla Commissione di esaminare la situazione creata dal menzionato regime di opt out in campo penale.

Quanto alla giurisprudenza, si ricorda la Sentenza della Corte di giustizia del 13 settembre 2005, che annulla la Decisione quadro dell'Unione europea adottata in base agli articoli 29, 31 (e) e 34 (2) (b) del TUE - nella versione pre-Lisbona - affermando la correttezza della scelta dell'art. 175 TCE (ora 192 TFUE) quale base giuridica di una successiva direttiva, attualmente in vigore. Quella seguita dalla Corte in questo caso “è un'impostazione di tipo funzionale (...) la possibilità, per il legislatore comunitario, di prevedere misure nella sfera penale discende dall'esigenza di far rispettare la normativa comunitaria”.

Per ciò che attiene al secondo settore rilevante ai fini dell'applicazione del principio di integrazione, ossia la politica dell'energia (Titolo XXI Parte terza TFUE), che rientra tra le competenze concorrenti dell'Unione (art. 4 TFUE), il Consiglio europeo, nel marzo 2007, la definisce come una politica “integrata” alla politica ambientale.

In proposito si segnala il “Pacchetto clima-energia” del 23 gennaio 2008, inclusivo, tra l'altro, di un “pacchetto energia-clima” che si propone la riduzione delle emissioni (con contestuale rafforzamento del meccanismo di scambio delle quote d'emissione), l'adozione di obiettivi vincolanti tesi ad aumentare la parte di energie rinnovabili nel consumo d'energia e la definizione di regole più certe volte alla concessione di aiuti statali nel settore ambientale .

Tale pacchetto comprende:

- proposta di modifica della direttiva 2003/87/CE sul sistema comunitario di scambio delle quote di emissione (cd. ETS, COM (08)16 def.);
- proposta relativa alla ripartizione degli sforzi da intraprendere per adempiere all'impegno comunitario a ridurre unilateralmente le emissioni di gas serra in settori non rientranti nel sistema comunitario di scambio delle quote di emissione (COM (08) 17 def.);
- proposta di direttiva sulla promozione delle energie rinnovabili (COM (08) 19 def.);
- proposta relativa alla disciplina giuridica della cattura e dello stoccaggio del carbonio (COM (08) 18 def.), la nuova, "Due volte 20 per il 2020. L'opportunità del cambiamento climatico per l'Europa".

f. Il principio dello sviluppo sostenibile

C'è, infine, un principio che non è espressamente codificato in alcuna direttiva, né nei Trattati, ma che, nonostante ciò, sta assumendo sempre maggiore importanza, il principio dello sviluppo sostenibile.

Si tratta di un principio sul quale dottrina più recente si sta, in effetti, particolarmente soffermando e che ritiene debba essere applicato con maggiore vigore.

Va sottolineato che proprio la dottrina ritiene debba essere esteso non soltanto ai Paesi Stati membri dell'Unione, ma anche in via di cooperazione con gli altri Paesi a essa non appartenenti.

4. Casistica

Per quanto riguarda le materie più significative attinenti alla tutela ambientale della dottrina e, soprattutto, la Corte di Giustizia si è occupata in modo particolare, esse sono essenzialmente quella delle acque reflue⁽⁶⁾ e quella delle polveri sottili nell'aria⁽⁷⁾; ma, soprattutto, il problema dell'inquinamento valutato

(6) - C-565/10, Comm. c. Italia.

a tutto campo, spaziando dall'inquinamento prodotto dai gas effetto serra all'inquinamento acustico; e il tema della protezione della fauna e dell'applicazione delle deroghe previste dalla direttiva in argomento.

Si tratta di cause particolarmente delicate, perché alcune Regioni italiane, come la Regione Veneto, la Regione Liguria e, soprattutto, la Regione Lombardia, hanno cercato di introdurre una disciplina a carattere significativamente derogativo dei limiti che sono stati fissati in sede di Unione Europea⁽⁸⁾.

Si è, quindi, cercato, nelle fasi preliminari alla nascita del contenzioso, di mediare le esigenze localistiche, che derivavano anche da particolari conformazioni dell'habitat naturale di queste Regioni, con l'esigenza di corrispondere ai criteri e principi direttivi, che più volte la Commissione e la Corte di Giustizia avevano individuato e affermato, aprendo anche procedure di infrazione a carico dell'Italia.

Si tratta di un complesso intrecciarsi di competenze, perché esiste un organismo tecnico in Italia che si occupa di individuare le problematiche della protezione della fauna⁽⁹⁾, ma che deve anche correlare il suo lavoro squisitamente tecnico alle indicazioni contenute nelle direttive dell'Unione Europea.

Sussiste, pertanto, ancora una volta, la necessità di mediare tra esigenze interne nazionali ed esigenze che provengono dalla legislazione dell'Unione.

Attualmente, per quanto riguarda l'Italia, sono pendenti due procedure importanti e delicate.

La prima riguarda le cosiddette "acque reflue". Essa deriva da una sentenza della Corte di Giustizia del 2006⁽¹⁰⁾ in tema di misure di protezione del fiume Olona (Lombardia) e del trattamento delle cosiddette acque reflue urbane. Sorge la necessità di dimostrare che l'Italia sta adottando tutte le prescrizioni idonee per adeguare la normativa interna, con riguardo specifico ai siti e

(7) - C-68/11, Comm. c. Italia.

(8) - Sentenza del 3 marzo 2011, C-508/09, Comm. c. Italia;
Sentenza del 11 novembre 2010, C-164/09, Comm. c. Italia;
Sentenza del 15 luglio 2010, C-573/08, Comm. c. Italia.

(9) - Si tratta dell'INFS, Istituto Nazionale della Fauna Selvatica, le cui competenze sono confluite nell'IRPA, Istituto Ricerche Protezione Ambientale.

(10) - Sentenza del 30 novembre 2006, C-293/05, Comm. c. Italia..

alle località singolarmente richiamati nel ricorso proposto dalla Commissione contro l'Italia, alle indicazioni provenienti dalla Corte di Giustizia, con riferimento alla direttiva 91/271/CEE⁽¹¹⁾.

Sempre in materia di trattamento delle acque reflue urbane, la Corte di Giustizia ha stabilito che “La Repubblica italiana, avendo omesso di adottare le disposizioni necessarie per garantire che gli agglomerati, aventi un numero di abitanti equivalenti superiore a 15 000 e che scaricano in acque recipienti non considerate «aree sensibili» ai sensi dell’articolo 5 della direttiva 91/271/CEE, del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, come modificata dal regolamento (CE) n. 1137/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008, siano provvisti di reti fognarie per le acque reflue urbane, conformemente all’articolo 3 di tale direttiva, e di adottare le disposizioni necessarie affinché la progettazione, la costruzione, la gestione e la manutenzione degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane realizzati per ottemperare ai requisiti fissati agli articoli 4-7 della direttiva 91/271, come modificata dal regolamento n. 1137/2008, siano condotte in modo da garantire prestazioni sufficienti nelle normali condizioni climatiche locali e affinché la progettazione degli impianti tenga conto delle variazioni stagionali di carico negli agglomerati è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 3, 4, paragrafi 1 e 3, e 10 della direttiva 91/271, come modificata dal regolamento n. 1137/2008

(11) - La Corte di Giustizia è nuovamente intervenuta, in materia di inquinamento idrico, con la sentenza del 28 gennaio 2016, C-398/14, affermando che “ Non garantendo che gli scarichi degli impianti di trattamento delle acque reflue urbane siano sottoposti a un livello adeguato di trattamento, conformemente alle prescrizioni pertinenti dell’allegato I, sezione B, della direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, concernente il trattamento delle acque reflue urbane, come modificata dal regolamento (CE) n. 1137/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2008, negli agglomerati di Alvalade, Odemira, Pereira do Campo, Vila Verde (PTAGL 420), Mação, Pontével, Castro Daire, Arraiolos, Ferreira do Alentejo, Vidigueira, Alcácer do Sal, Amareleja, Monchique, Montemor-o-Novo, Grândola, Estremoz, Maceira, Portel, Viana do Alentejo, Cinfães, Ponte de Reguengo, Canas de Senhorim, Repeses, Vila Viçosa, Santa Comba Dão, Tolosa, Loriga, Cercal, Vale de Santarém, Castro Verde, Almodôvar, Amares/Ferreiras, Mogadouro, Melides, Vila Verde (PTAGL 421), Serpa, Vendas Novas, Vila de Prado, Nelas, Vila Nova de São Bento, Santiago do Cacém, Alter do Chão, Tábua e Mangualde, la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell’articolo 4 di tale direttiva”.

(Sentenza del 19 luglio 2012, C-565/10).

L'altra procedura, altrettanto delicata e importante, tralasciando di soffermarsi sul (complesso e variegato) contenzioso, trattato anche scaturente dallo smaltimento dei rifiuti⁽¹²⁾, riguarda la questione del limite delle polveri sottili nell'aria: il cosiddetto PM10.

L'Italia ha problemi particolari, correlati alla configurazione della pianura padana, che proprio per la sua caratteristica geografica e di habitat naturale ha un'alta concentrazione di polveri sottili.

La Commissione contesta all'Italia di non avere adottato tutte le misure necessarie per adeguarsi alle direttive europee in materia, particolare alla direttiva 2008/50/CE.

In proposito, la Corte di Giustizia ha condannato la Repubblica italiana, in quanto essa, "avendo omesso di provvedere, per gli anni 2006 e 2007, affinché le concentrazioni di PM10 nell'aria ambiente non superassero, nelle 55 zone e agglomerati italiani considerati nella diffida della Commissione europea del 2 febbraio 2009, i valori limite fissati all'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva 1999/30/CE del Consiglio, del 22 aprile 1999, concernente i valori limite di qualità dell'aria ambiente per il biossido di zolfo, il biossido di azoto, gli ossidi di azoto, le particelle e il piombo, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale disposizione" (Sentenza del 19 dicembre 2012, C- 68/11).

In una causa relativa all'accesso del pubblico all'informazione ambientale, la Corte di Giustizia ha affermato che "Al fine di stabilire se enti quali la United Utilities Water plc, la Yorkshire Water Services Ltd e la Southern Water Services Ltd possano essere qualificati come persone giuridiche svolgenti, ai sensi della legislazione nazionale, «funzioni di pubblica amministrazione» a norma dell'articolo 2, punto 2, lettera b), della direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio, si deve esaminare se tali enti siano investiti, in forza del diritto nazionale loro applicabile, di poteri speciali che eccedono quelli derivanti dalle norme applicabili ai rapporti tra soggetti di diritto privato.

(12) - Sentenza 4.3.2010, C-297/08, Comm. c.Italia.

Le imprese suddette che forniscono servizi pubblici connessi con l'ambiente, trovandosi sotto il controllo di un organismo o di una persona di cui all'articolo 2, punto 2, lettera a) o b), della direttiva 2003/4, dovrebbero essere qualificate come «autorità pubbliche» ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettera c), di tale direttiva, se tali imprese non determinano in maniera realmente autonoma le modalità con le quali forniscono detti servizi, poiché un'autorità pubblica rientrando nell'ambito di applicazione dell'articolo 2, punto 2, lettera a) o b), della richiamata direttiva è in grado di influenzare in maniera decisiva l'azione di dette imprese nel settore ambientale. Pertanto, l'articolo 2, punto 2, lettera b), della direttiva 2003/4 dev'essere interpretato nel senso che una persona che rientra in tale disposizione costituisce un'autorità pubblica per quanto concerne tutte le informazioni ambientali da essa detenute. Società commerciali quali la United Utilities Water plc, la Yorkshire Water Services Ltd e la Southern Water Services Ltd, che possono costituire un'autorità pubblica ai sensi dell'articolo 2, punto 2, lettera c), di detta direttiva soltanto nei limiti in cui, quando forniscono servizi pubblici nel settore ambientale, esse si trovino sotto il controllo di un organismo o di una persona di cui all'articolo 2, punto 2, lettera a) o b), della medesima direttiva, non sono tenute a fornire informazioni ambientali se è pacifico che queste ultime non riguardano la fornitura di tali servizi” (Sentenza del 19 Dicembre 2013, C- 279/12).

In conclusione, va ricordato che, in base all'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, seppure allo Stato sia attribuita competenza esclusiva in materia di ambiente, come già osservato supra (pag. 1), tale competenza deve, tuttavia, correlarsi alle competenze specifiche locali e regionali e, quindi, è necessario che si riesca a raggiungere, con una difficile, ma indispensabile attività di mediazione, un risultato eco-compatibile e, soprattutto, compatibile e conforme con la normativa comunitaria.



IL RUOLO DELL'ARMA NEL CONTRASTO AGLI ILLECITI AMBIENTALI

IL COMANDO CARABINIERI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE



Gen.B. Sergio PASCALI

Comandante dei Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente

SOMMARIO: 1. Il Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente. - 2. Il settore di intervento: la "criminalità ambientale". - 3. Gli strumenti legislativi. - 4. Linee evolutive del traffico di rifiuti. - 5. Attività di contrasto. -6. Conclusioni.

1. Il Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente

Il Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente (CCTA), dapprima denominato NOE, nasce con la legge 8 luglio 1986, n. 349 - costitutiva del Ministero dell'Ambiente - e precisamente se ne trova traccia nell'articolo 8, co. 4, che cita testualmente: "per la vigilanza, la prevenzione e la repressione delle violazioni compiute in danno dell'ambiente, il Ministro dell'Ambiente si avvale

del Nucleo Operativo Ecologico (NOE) dell'Arma dei Carabinieri, che viene posto alla dipendenza funzionale del Ministro dell'Ambiente”.

L'attuale denominazione di CCTA viene sancita successivamente dall'articolo 17, co. 1 della legge 23 marzo 2001, n. 93.

A norma del Decreto M.I. 28 aprile 2006 “Riassetto dei comparti di specialità delle Forze di Polizia”, opera nei settori dell'inquinamento del suolo, idrico, atmosferico, acustico, elettromagnetico, luminoso e radioattivo, (*foto 1*) nonché in materia di vigilanza di Organismi Geneticamente Modificati (OGM), impiego di sostanze pericolose ed a rischio di incidente rilevante e concorso nella tutela della biodiversità e biosicurezza, (*foto 2*) in concorso con il Corpo Forestale dello Stato, Corpo delle Capitanerie di Porto, Guardia di Finanza e Polizie Locali, benché il medesimo decreto sancisca: “il preminente ruolo del CCTA nel comparto di specialità, essendosi..da tempo affermato come organismo qualificato per l'attuazione di attività di rilevanza strategica nel settore del controllo della sicurezza ambientale”.

SETTORI D' INTERVENTO

DECRETO 28 aprile 2006



INQUINAMENTO SUOLO

INQUINAMENTO IDRICO

INQUINAMENTO ATMOSFERICO

INQUINAMENTO ACUSTICO

INQUINAMENTO ELETTROMAGNETICO

INQUINAMENTO LUMINOSO

INQUINAMENTO RADIOATTIVO

foto 1

SETTORI D' INTERVENTO

DECRETO 28 aprile 2006

**VIGILANZA IN MATERIA DI OGM
(ORGANISMI GENETICAMENTE
MODIFICATI)**

**IMPIEGO SOSTANZE
PERICOLOSE ED A RISCHIO
DI INCIDENTE RILEVANTE**

**CONCORSO NELLA TUTELA DELLA
BIODIVERSITA' E BIOSICUREZZA**



foto 2

Nella sua composizione attuale, è costituito da un Comandante (con il grado di Gen. B.) che ha alle dirette dipendenze, oltre ad un organo di staff, tre Gruppi (Milano, Roma e Napoli) che coordinano le attività dei ventinove NOE sul territorio e l'ufficio del Vice Comandante, il quale invece ha competenza sul CED di Napoli e sul Reparto Operativo, fulcro investigativo del CCTA, costituito da una Sezione Analisi, una Sezione Operativa Centrale, una Sezione Inquinamento da Sostanze Radioattive e una Sezione Inquinamento atmosferico e Industrie a Rischio.

Il comparto viene alimentato tramite militari provenienti dalle varie linee organizzative dell'Arma, che frequentano un corso di specializzazione di otto settimane per l'ottenimento della qualifica di "Addetto al Comando Tutela Ambiente". Come da direttiva del MATTM, tra i peculiari compiti operativi acquisiti nel tempo dal CCTA rientra il "contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore ambientale", ossia le cosiddette "ecomafie", attività che permea pertanto il comparto di una valenza prettamente investigativa oltre che ispettiva, perfettamente in linea con le professionalità dei militari che lo compongono, tutti provenienti da pregresse esperienze nella linea territoriale, ossia il cuore pulsante dell'Istituzione.

2. Il settore di intervento: la “criminalità ambientale”

Per comprendere appieno cosa sia il CCTA, è dunque necessario chiarire preliminarmente qual è il “campo di battaglia”, ossia la citata “criminalità ambientale”, definendone aspetti salienti e peculiarità. Per “criminalità ambientale” si intende un fenomeno di preoccupante estensione in quanto dotato di una intrinseca trasversalità che coinvolge ambiti di interesse sempre più variegati oltre che soggetti o consorzierie sempre più evoluti.

Quando si parla di Criminalità Ambientale, ci si deve infatti riferire all’insieme di condotte contrarie alla legge e direttamente lesive di un superiore diritto della persona, che comprendono anche l’integrità fisica e psichica e la salvaguardia della qualità della vita.

D’altronde è il testo di riferimento in materia ambientale, ossia il D.Lgs. 152/2006 - così come modificato dal D.Lgs. 205/2010 - che, all’articolo 177, individua con grande chiarezza lo scopo della normativa dedicata alla gestione dei rifiuti: “proteggere l’ambiente e la salute umana”.

Nel primo rapporto sul contrasto all’illegalità ambientale del Ministero dell’Ambiente, risalente al 2009, si legge testualmente: “l’esperienza maturata nello specifico settore e l’esito delle attività d’indagine svolte, ha acclarato il ruolo diretto delle grandi organizzazioni criminali nel “business ambiente” soprattutto a causa dei molteplici ambiti nei quali è possibile diversificare le infiltrazioni illegali nonché per l’imponente quantità di denaro che gravita intorno al patrimonio ambientale del Paese. Il traffico e lo smaltimento illecito dei rifiuti, l’inquinamento dei corsi d’acqua e delle sorgenti, l’abusivismo edilizio sono i principali settori nei quali la malavita organizzata ha intravisto la possibilità di ingenti guadagni anche per mezzo di connivenze eccellenti. Attratta dai grandi flussi di denaro e dai menzionati appoggi, la criminalità che opera anche nel settore ambientale ha avuto modo di diffondersi rapidamente su tutto il territorio nazionale e non di rado, di trovare validi contatti per proseguire oltre frontiera i propri traffici. Per le ragioni descritte non è facile l’individuazione di un unico *modus operandi*, ma l’analisi dei risultati conseguiti nei settori d’intervento può consentire di focalizzare l’attenzione sulle aree di maggiore criticità”.

Le risultanze di analisi derivanti da anni di esperienza investigativa tendono a distinguere due diversi tipi di Criminalità Ambientale: quella comune e quella organizzata.

Per Criminalità Ambientale comune si può intendere una qualsiasi condotta occasionale che lede l'ambiente e che fa riferimento anche a condotte mono-soggettive.

La Criminalità Ambientale organizzata è tipizzata da un'area comune d'interesse criminale in cui le condotte delinquenziali si distinguono per la sistematicità e l'organizzazione di strutture e mezzi. In quest'ambito, come si vedrà di seguito, si dovranno verificare gli interessi e la consistenza che frange di criminalità organizzata di tipo mafioso pongono rispetto al settore ambientale laddove i reati commessi rappresentano non il fine bensì il mezzo attraverso il quale conseguire gli obiettivi criminali del sodalizio.

Sicuramente il settore ambientale rappresenta un'opportunità economica appetibile per i più svariati interessi criminali. Il ciclo dei rifiuti e del cemento si configura quale comune denominatore del vario cosmo delle attività illecite. Altro settore che, soprattutto negli ultimi anni, ha attratto l'attenzione delle organizzazioni criminali è quello delle energie alternative, la cui diffusione è promossa per mezzo di programmi di sensibilizzazione ed incentivazione economica.

In numerose attività investigative condotte dal CCTA è emersa una spietata tendenza della criminalità organizzata ad infiltrarsi in circuiti economici ed imprenditoriali legali, con una fusione di leciti ed illeciti messi in atto da privati che spesso si avvalgono della mediazione di figure interne alla Pubblica Amministrazione per penetrare in qualsiasi contesto, grazie al collante della corruzione.

L'elemento di significatività della criminalità organizzata operante nel settore ambientale è dato dal fattore di ingiusto profitto. Esso rappresenta la motivazione ovvero il movente dell'azione illecita strutturata.

La centralità e l'importanza di questa componente è stata sottolineata attraverso l'inserimento di uno specifico richiamo nel testo di cui all'articolo 260 del D. Lgs. 152/2006 laddove l'argomento rappresenta la tipicità dell'azione dolosa (dolo specifico).

3. Gli strumenti legislativi

a. L'evoluzione normativa

Le ragioni che hanno condotto il legislatore ad integrare nel corso degli anni la produzione normativa di settore promanano dall'esigenza di predisporre un adeguato sistema di tutela penale capace di sanzionare in maniera severa e proporzionata i più gravi delitti in materia ambientale, oltre che da una durevole ed incessante pressione dell'orientamento giurisprudenziale nell'ambito della tutela dell'ambiente.

A fronte di un inasprimento delle aggressioni criminali all'ambiente, si è evidentemente ritenuto imprescindibile adoperarsi al fine di dotare le Forze dell'ordine e la magistratura di strumenti giudiziari adeguati, con l'intento di superare la pluralità di normative disorganiche sparse in diversi testi di legge.

Risale infatti al 2001, con il riformulato articolo 117, l'ingresso della "tutela dell'ambiente" nella Costituzione italiana, che prima ignorava del tutto persino il termine "ambiente".

Del resto soltanto nel 1986 è stato istituito in Italia il Ministero dell'Ambiente; lo stesso anno in cui - con l'Atto Unico Europeo, che completava e modificava i Trattati di Roma del 1957 - la tutela dell'ambiente ha trovato espresso e visibile riconoscimento anche a livello comunitario, da lì partendo la continua escalation che, attraverso Maastricht (1992) Amsterdam (1997) Nizza (2001), è approdata a Lisbona (2007), il cui Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) - premesso che in materia ambientale l'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri - dedica all'ambiente un Titolo autonomo (il XX della Parte III; articoli 191, 192, 193), individuando la salvaguardia e il miglioramento dell'ambiente, con uno sfruttamento accorto e razionale delle risorse naturali, come una delle primarie finalità dell'Unione, e recepisce i principi di precauzione, dello sviluppo sostenibile, dell'azione preventiva, della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, di "chi inquina paga".

La carenza della Carta Costituzionale italiana per quanto concerne la difesa dell'ambiente trovava, fino a poco tempo fa, speculari riscontro nel codice pena-

le, risalente addirittura al 1930. I fenomeni di inquinamento dell'aria, del suolo, delle acque, quello elettromagnetico e acustico, la tutela del paesaggio, della flora e della vegetazione, dei beni culturali, delle aree protette, dell'assetto edilizio ed urbanistico erano disciplinati da autonome leggi speciali, emanate nel corso degli anni, spesso per adeguarsi alla normativa comunitaria. Tutto questo fino al 2006 quando, recependo ben otto direttive comunitarie non ancora attuate, il Governo - col decreto legislativo n. 152 - ha tentato di riordinare, semplificare, razionalizzare e coordinare buona parte della legislazione ambientale, dando vita al cosiddetto Testo Unico Ambientale (T.U.A.), dal quale comunque restavano fuori diverse importanti settori (inquinamento elettromagnetico e acustico, radiazioni ionizzanti, edilizia e urbanistica, flora e fauna selvatica, ecc.).

Tuttavia, quasi tutte le violazioni in materia ambientale erano punite o come semplici violazioni amministrative o come reati contravvenzionali; le ipotesi delittuose, prima della Direttiva 2008/99/CE, erano soltanto tre, peraltro tutte riguardanti il trasporto o il traffico illecito di rifiuti. Ciò comportava che quasi tutte le violazioni ambientali, escluse le rarissime sopra ricordate, erano punite con sanzioni abbastanza lievi e inoltre erano soggette a prescrizione più breve.

La Direttiva citata, detta "eco-crime", pur colmando le carenze indicate, riconosce tuttavia rilevanza penale solo a comportamenti concretamente pericolosi o dannosi per la risorsa ambientale o per l'integrità fisica dell'uomo, riservando alle violazioni meramente formali (alias burocratiche) l'area dell'illecito amministrativo. In definitiva essa introduce un modello di diritto penale ambientale incentrato sul danno piuttosto che sul pericolo.

Per quanto concerne la posizione italiana, la direttiva in questione ha avuto attuazione con il decreto legislativo 7 luglio 2011, n. 121, che ha avuto il merito non trascurabile di estendere la responsabilità amministrativa degli enti in conseguenza di reato a numerose fattispecie di reati ambientali, fino ad allora esclusi, con la previsione non solo di sanzioni pecuniarie amministrative (quantificate in quote) anche molto severe (fino a ottocento quote pari al valore di euro 1.239.200), ma pure di sanzioni interdittive temporanee, fino all'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività per le aziende utilizzate in maniera stabile (con 'scopo unico e prevalente') per infrangere le norme sul traffico dei rifiuti.

b. La legge 22 maggio 2015, n. 68 “disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente”

Il completo recepimento della direttiva 2008/99/CE è avvenuto recentemente, con la legge 22 maggio 2015, n. 68. La legge, da molti definita ‘epocale’ per la tutela dell’ambiente, ha in sostanza - col nuovo Titolo VI-bis “Dei delitti contro l’ambiente” - introdotto nel codice penale cinque delitti (inquinamento ambientale, disastro ambientale, traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, impedimento del controllo, omessa bonifica) e poi una serie di aggravanti e sconti di pena. La collocazione dei più gravi reati ambientali nel codice penale è di certo emblematica del rilievo finalmente riconosciuto alla tutela dell’ambiente, ormai di assoluta centralità nel nostro ordinamento giuridico.

L’inquinamento ambientale è il primo dei delitti introdotti dalla legge n. 68/2015. Esso punisce severamente chiunque abusivamente cagiona una compromissione o un deterioramento significativi e misurabili di una risorsa ambientale (acqua, aria, suolo, sottosuolo), di un ecosistema, della biodiversità, della flora e della fauna, e viene altresì configurato come reato aggravato dall’evento di morte o lesioni, con previsione di pena detentiva che, nei casi di maggiore gravità, può raggiungere i venti anni di reclusione.

Il secondo delitto previsto dalla legge n. 68/2015 è il disastro ambientale che punisce più gravemente chiunque, sempre ‘abusivamente’, provochi l’alterazione dell’equilibrio di un ecosistema, irreversibile o comunque difficilmente eliminabile, ovvero offenda la pubblica incolumità. Questo reato è ricondotto allo schema normativo del cosiddetto disastro innominato o generico previsto dall’articolo 434 c.p., caratterizzato rispetto ad esso dallo specifico evento sopra indicato, anche come risultato di condotte stratificate nel tempo e dunque non immediatamente percepibili.

Per entrambi i predetti reati (inquinamento e disastro ambientali) è prevista, poi, anche l’ipotesi colposa, forse in ossequio al principio di precauzione, evidentemente per perseguire ogni condotta potenzialmente inquinante e disastrosa.

È stato poi introdotto dalla legge n. 68/2015 il delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività, che punisce una miriade di condotte (cessione, acquisto, ricezione, detenzione, importazione, esportazione, trasporto, abbandono, ecc.) aventi ad oggetto tale materiale.

Un altro delitto previsto dalla legge in esame è quello di impedimento del controllo, che si realizza negando o ostacolando l'accesso ai luoghi agli organi di vigilanza e controllo, ovvero mutando artificiosamente lo stato dei luoghi, comportamenti tutti finalizzati ad intralciare, eludere o impedire l'attività istituzionale di accertamento di responsabilità in materia ambientale.

L'ultimo delitto introdotto dalla legge n. 68/2015 è quello di omessa bonifica a carico di chi, essendovi obbligato per legge, "non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi". Aldilà di questi cinque nuovi delitti introdotti nel codice penale, la legge in esame prevede anche un'ipotesi aggravata di associazione per delinquere, quando uno o più di questi delitti costituisca lo scopo, esclusivo o concorrente, dell'associazione stessa. E anche l'associazione di tipo mafioso, ipotesi criminosa specifica del nostro ordinamento, è punita più gravemente se finalizzata a commettere uno di tali delitti ovvero "all'acquisizione della gestione o comunque del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o di servizi pubblici in materia ambientale". Questa norma riveste particolare importanza se si considera che in Italia il fenomeno delle cosiddette ecomafie - sorto alla fine degli anni Ottanta quando la criminalità organizzata decide di passare dai delitti 'strutturali' (omicidi, estorsioni, usura, traffico di droga, sfruttamento della prostituzione, ecc.) a quelli 'silenziosi' (come quelli ambientali) - è sempre più allarmante, tanto da essere valutato in oltre venti miliardi di euro il relativo giro d'affari, con riferimento soprattutto al ciclo dei rifiuti e del cemento (abusivismo edilizio).

Un altro aspetto interessante di questa legge è l'introduzione dell'aggravante ambientale, applicabile a qualsiasi reato se commesso allo scopo di eseguire non solo uno dei cinque delitti previsti dalla stessa legge, ma anche una violazione del T.U.A. o di "altra disposizione di legge posta a tutela dell'ambiente". L'aggravante richiede quindi un autentico 'dolo specifico ambientale' e la formulazione della norma sembra legittimare l'applicabilità della stessa anche nel caso che il reato venga commesso per eseguire semplici illeciti amministrativi, purché posti a tutela dell'ambiente.

Sono poi previste rilevanti diminuzioni di pena (ravvedimento operoso) per l'imputato che ponga in essere condotte riparatorie, e cioè che si adoperi al fine di evitare conseguenze ulteriori del delitto ovvero provveda concretamente

ad ovviare o eliminare i danni prodotti (messa in sicurezza, bonifica, ripristino dello stato dei luoghi), o anche che collabori con l'autorità procedente per la ricostruzione del fatto e l'individuazione dei suoi autori.

Tra le altre varie previsioni, certamente significative sono:

- il raddoppio dei termini prescrizionali per i nuovi delitti;
- la specifica disciplina della confisca, anche per equivalente;
- l'obbligo del condannato di recuperare o ripristinare lo stato dei luoghi;
- l'obbligo a carico del Procuratore della Repubblica procedente di dare notizia delle indagini al Procuratore nazionale antimafia;
- la pena accessoria dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione estesa ai condannati per i maggiori delitti ambientali;
- la modifica, con riferimento ai reati ambientali, del decreto legislativo n. 231/2001 sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, con la previsione di sanzioni pecuniarie ancora più elevate.

La legge 68/2015 ha poi rivisitato, sempre nell'ambito della tematica dei reati ambientali, l'assetto normativo sanzionatorio degli illeciti amministrativi e penali introducendo nel Testo Unico sull'ambiente una parte VI bis (articoli da 318-bis a 318-octies), con la previsione di un procedimento per l'estinzione delle contravvenzioni. Tale procedimento è collegato all'adempimento da parte del responsabile della violazione sia di una serie di prescrizioni sia al pagamento di una somma di denaro. Si tratta delle violazioni che non abbiano cagionato un danno con pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette. In particolare:

- *l'articolo 318-bis* precisa l'ambito applicativo della disciplina alle contravvenzioni previste dal Codice dell'ambiente;
- *l'articolo 318-ter* riguarda le prescrizioni da impartire al contravventore. Si prevede che spetti all'organo di vigilanza (o alla polizia giudiziaria) impartire al contravventore le prescrizioni necessarie all'eliminazione della contravvenzione con la necessità dell'asseverazione tecnica di tale prescrizione da parte dell'ente competente in materia;
- *l'articolo 318-quater* concerne la verifica dell'adempimento e l'irrogazione della sanzione, entro termini specificamente determinati, attraverso una scanzionata serie di fasi procedurali;

- *l'articolo 318-quinquies* prevede obblighi di comunicazione da parte del PM, che abbia in qualsiasi modo notizia della contravvenzione, all'organo di vigilanza o alla polizia giudiziaria, per consentire di imporre le prescrizioni ed effettuare le relative verifiche sull'adempimento. In tali ipotesi, l'organo di vigilanza e la polizia giudiziaria debbono, senza ritardo, relazionare il PM della propria attività. Il procedimento rimane sospeso fino a quando il PM non riceva notizia dell'adempimento o meno della prescrizione;

- *l'articolo 318-sexies* stabilisce che i termini di sospensione del procedimento penale relativo alla contravvenzione decorrono dalla iscrizione nella notizia di reato nel relativo registro fino al momento del ricevimento da parte dell'autorità requirente della comunicazione dell'avvenuto adempimento della prescrizione. Si prevede, tuttavia, che la sospensione, oltre a non impedire l'eventuale archiviazione, non preclude l'adozione di atti d'indagine e il sequestro preventivo;

- *l'articolo 318-septies* prevede l'estinzione della contravvenzione a seguito sia del buon esito della prescrizione che del pagamento della sanzione amministrativa. All'estinzione consegue l'archiviazione del procedimento da parte del PM. La disposizione configura, infine, l'ipotesi di adempimento tardivo o con modalità diverse della prescrizione, facendone derivare la possibile applicazione di un'oblazione ridotta rispetto alle previsioni di cui all'articolo 162-bis del codice penale;

- *l'articolo 318-octies* contiene una norma transitoria secondo cui la nuova disciplina per l'estinzione delle contravvenzioni non si applica ai procedimenti in corso alla data della sua entrata in vigore.

c. La parte VI bis del T.U.A.: criticità per gli organi accertatori

All'indomani della approvazione della legge n. 68 del 2015, che come accennato ha profondamente rivisitato l'assetto normativo sanzionatorio in tema di reati ambientali, l'interesse degli uffici giudiziari, ed in particolar modo degli uffici delle Procure della Repubblica, si è immediatamente concentrato sull'introduzione della parte VI bis del decreto legislativo 152/2006, che ha catalizzato l'attenzione degli operatori del diritto in misura maggiore rispetto

alle sia pur rilevanti modifiche apportate al codice penale. Si è infatti posto immediatamente il problema di delineare l'ambito di applicazione della nuova disciplina, soprattutto al fine di elaborare direttive concrete da impartire alla Polizia Giudiziaria ed agli enti di controllo divenuti, sulla base delle previsioni degli articoli 318 bis e seguenti, i principali protagonisti del nuovo procedimento amministrativo finalizzato a consentire una definizione per estinzione delle contravvenzioni contemplate nel testo unico ambientale.

L'elaborazione di direttive è tuttavia resa complessa dalla esiguità delle disposizioni legislative relative, tra le altre, alla esatta delimitazione dell'ambito applicativo sia soggettivo (in ordine all'individuazione degli organi accertatori) che oggettivo (relativamente alla tipologia di contravvenzioni soggette all'applicazione della novella normativa) della nuova procedura estintiva: la lettura dell'unico articolo sul tema (il 318-bis) non è agevole a causa dell'inclusione nel testo di elementi - pericolo attuale e concreto di danno - la cui valutazione, già storicamente controversa in dottrina e in giurisprudenza, risulterebbe davvero ardua per i soggetti accertatori in assenza di specifiche indicazioni.

La ragione di tali difficoltà è dovuta essenzialmente alla circostanza che la procedura contenuta nella parte VI bis ricalca il procedimento di estinzione delle ipotesi contravvenzionali previste in materia di sicurezza sul lavoro, cui fa rinvio l'articolo 301 del decreto legislativo 81/08 (articoli 19 e seguenti del d.lg. 758/94), che tuttavia incide su tipologie di illeciti profondamente diverse da quelle previste dal TUA.

Basti pensare infatti che, mentre le contravvenzioni in materia di sicurezza sul lavoro sono sempre a carico di soggetti noti e per lo più strutturati quali reati permanenti, nel caso delle contravvenzioni ambientali spesso si assiste a violazioni commesse da soggetti ignoti e strutturate come illeciti istantanei ad effetti permanenti.

Tralasciando le questioni dottrinali e giurisprudenziali che stanno trovando opportuna trattazione nelle sedi idonee, tra i punti particolarmente critici - oggetto di graduale e difforme trattazione da parte delle varie Procura della Repubblica - si ritiene doveroso approfondire la questione di diretto interesse legata alle competenze degli organi di vigilanza nonché delle Forze di Polizia.

L'articolo 318 ter prevede che “allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'articolo 55 del codice di procedura penale, ovvero la polizia giudiziaria impartisce al contravventore un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata, fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario”. La disgiuntiva utilizzata dal legislatore lascia intendere che l'organo di vigilanza e le forze dell'ordine debbano procedere agli accertamenti in maniera non congiunta. Tale attribuzione appare permeata da una sorta di pericolosa genericità, che potrebbe causare sovrapposizioni ed ulteriori problematiche in sede di attività ispettiva, facendo sorgere l'esigenza di chiarire le competenze tra i vari organi di vigilanza.

La disposizione in esame prevede inoltre che la prescrizione dovrà essere asseverata tecnicamente dall'Ente specializzato competente come materia trattata (ARPA o Enti diversi); sul punto, è stato osservato che la mancata puntuale indicazione, ad esempio, delle sole ARPA quali soggetti deputati all'implementazione di tale procedura potrebbe essere una scelta non casuale da parte del legislatore: alla luce di ciò si potrebbe infatti sostenere il coinvolgimento - oltre alle Agenzie ambientali - di altri soggetti in possesso di competenze non strettamente inerenti la materia ambientale. Ciò si correlerebbe, peraltro, alla circostanza che - per espressa previsione di legge - gli articoli 318-bis e seguenti sono applicabili alle sole contravvenzioni contenute nel D.L.vo n. 152/2006: si pensi, ad esempio, alle contravvenzioni in materia di scarichi (parte III, D.L.vo n. 152/2006), per le quali l'ente competente ad applicare la procedura in commento potrebbe essere quello che ha rilasciato la relativa autorizzazione.

Una prima difficoltà emerge tuttavia dalla delimitazione delle funzioni di polizia giudiziaria delle ARPA il cui status giuridico non è pacifico. Come rappresentato anche in sede di lavori parlamentari, si registrano due distinti orientamenti: una prima ricostruzione nega il possesso della qualifica in questione, sulla base di una interpretazione letterale delle disposizioni contenute nella legge n. 61/94 di riordino dei controlli ambientali, poiché in tale disciplina non è previsto esplicitamente che gli operatori delle Arpa possiedano la qualifica di U.P.G. Tale posizione è stata avallata dal parere del Consiglio di Stato n. 3387 del 26 luglio in base al quale, tuttavia, per una diversa opzione, si ritiene invece legittimo il conferimen-

to di tale qualifica all'esito di una lettura congiunta dell'articolo 57 del codice di procedura penale - il quale delega a leggi di settore o regolamenti la possibilità di attribuire le funzioni di Polizia Giudiziaria in comparti dell'amministrazione pubblica diversi da quelli strettamente preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica - con la stessa legge statale 61/94 e con il D.M. Sanità n. 58/97, relativo alla disciplina del profilo professionale del tecnico della prevenzione ambientale.

Altra problematica riguarda la competenza tecnica delle forze di polizia giudiziaria che, quandanche dotate di alta specializzazione in materia ambientale, potrebbero non essere detentrici del tecnicismo necessario e della competenza utile ad impartire prescrizioni ed a verificarne l'assolvimento (o addirittura - come quale Procura della Repubblica propone - ad occuparsi della necessaria asseverazione). L'inclusione, nell'art. 318-bis, di entrambi gli elementi di pericolo attuale e concreto di danno e di danno, infatti, genera evidenti difficoltà nella valutazione ed identificazione delle prescrizioni da applicare. Mentre la nozione di danno può riferirsi ad eventi percepibili o oggettivamente verificabili relativi alla compromissione della integrità del bene, quella di pericolo attuale e concreto di danno è più complessa ed esposta a rilevanti equivoci interpretativi. La tassatività della valutazione discrezionale, ovvero della valutazione prognostica sul grado di probabilità, possibilità o certezza che la situazione possa provocare un danno, è rimessa alla polizia giudiziaria e pertanto si presuppone che l'operatore abbia specifiche conoscenze tecnico - analitiche per l'imposizione di quelle prescrizioni che, se assolte, rappresentano il punto di chiusura dei procedimenti.

A tal proposito, anche al fine di implementarne le competenze specialistiche, sarebbe auspicabile l'ottenimento per i militari del Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente - che, rispetto alla generica Polizia Giudiziaria, sono chiamati a determinare prescrizioni in materia anche senza ricorrere all'organo tecnico - della qualifica di "Ispettori Ambientali"⁽¹⁾, che attribuisca funzioni e competenze in via esclusiva⁽²⁾.

(1) - Tale qualifica non è attualmente attribuita agli appartenenti al Corpo Forestale dello Stato o agli operatori dei citati organismi tecnici, né vi è traccia di un'attribuzione simile nell'ordinamento giurisprudenziale in materia ambientale.

(2) - Parimenti a quanto avviene per il NAS i cui operatori, oltre ad avere una competenza specifica in materia di sicurezza "alimenti e bevande" e "sanità pubblica", sono anche "Ispettori Sanitari", quindi, per decreto ministeriale, tecnici con ampi poteri.

d. Art. 260 T.U.A. "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti"

Il reato di riferimento per le attività organizzate è rimasto l'art. 260 T.U.A. (già articolo 53-bis del D. Lgs. 22/97) intitolato "Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti". Benché il soggetto agente possa essere chiunque, la commissione del reato di traffico è caratterizzata dal concorso tra più autori del reato tra i quali non è necessario che sussista quella affectio societatis tipica dei reati associativi che tratteggiano l'ordinamento italiano, essendo sufficiente una comunanza di interessi economici criminali. Dato assodato dalla giurisprudenza italiana è che, qualora sia dimostrata anche la sussistenza di un'associazione per delinquere, detto delitto non assorbirà quello di cui all'articolo 260, coesistendovi.

Gli elementi costitutivi del delitto sono:

- a. la stabilità e continuità dell'organizzazione;
- b. il traffico di "ingente quantità dei rifiuti";
- c. l'abusività della condotta;
- d. la finalità dell'ingiusto profitto.

Ferma restando la chiara indicazione della stabilità e continuità dell'organizzazione come quell'elemento che rimane intrinsecamente connesso con la struttura organizzativa del sodalizio criminoso, appare necessario chiarire gli aspetti per gli altri due elementi costitutivi: l'ingente quantità e l'abusività della condotta.

In particolare:

a. per la verifica dell'ingente quantità si deve tenere conto del "quantitativo di materiale complessivamente gestito attraverso una pluralità di operazioni, anche se queste ultime, considerate singolarmente, potrebbero essere di entità modesta" (cfr. Cass. pen. sez. 3, n. 358 del 20 novembre 2007);

b. per abusività della condotta si deve intendere quella condotta che viene perpetrata violando norme, autorizzazioni, prassi, circolari (travisandone il contenuto e il significato), operando in assenza di provvedimenti autorizzativi (in quanto assenti, scaduti o illegittimamente conseguiti).

Tali precisazioni appaiono fondamentali in quanto le condotte in esame sono tanto più frequenti allorché l'attività di riferimento sia caratterizzata da un regime autorizzatorio e da una normativa di dettaglio estremamente complessa e vincolante come quella ambientale.

Pertanto, l'articolo 260 T.U.A. si attaglia perfettamente ad una struttura societaria. In realtà l'articolo 260 può e deve essere considerato un delitto d'impresa in quanto, benché mono-soggettivo, è costruito ad hoc sul modello di asset societario.

Il fatto di poter vivere sia autonomamente che in connessione con altri reati associativi, lo rende orientato ad una configurazione poliedrica.

La minaccia rappresentata dalla criminalità ambientale - già intrinsecamente complessa - assume forme mutevoli e sempre più raffinate in un'ottica consolidata di diversificazione delle attività criminali. Questo aspetto ha inasprito non poco l'impegno investigativo posto a contrasto del fenomeno.

Le attività investigative svolte consentono di affermare che il crimine ambientale:

a. vive in forma autonoma ed è direttamente legato al concetto di delitto di impresa;

b. è un fenomeno poliedrico costituito da complessi intrecci affaristici, imprenditoriali e criminali, aspetti che unitamente rivestono la qualifica di crimine organizzato che in alcuni frangenti può divenire anche di tipo mafioso;

c. è un ambito nel quale gli interessi criminali assumono la caratteristica della trasversalità, della transnazionalità e della costante ricerca imprenditoriale di nuovi settori (es. energie alternative) e nuovi territori.

Una completa analisi del fenomeno deve pertanto riguardare i seguenti ambiti:

a. attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti ex articolo 260 del T.U.A. con particolare riferimento alle spedizioni transfrontaliere (articolo 259 T.U.A.);

b. gestione del ciclo dei rifiuti solidi urbani (R.S.U.) e relativo sistema di assegnazione dei servizi correlati (trasporto, gestione, recupero, smaltimento);

c. gestione del ciclo dei rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi, e relativo sistema di assegnazione dei servizi correlati (trasporto, gestione, recupero, smaltimento), con riferimento all'aspetto del falso trattamento (giro-bolla, declassificazione, falsità nei referti analitici) e dello smaltimento dei rifiuti pericolosi (spedizioni transfrontaliere verso paesi terzi);

d. coinvolgimento di esponenti della Pubblica Amministrazione nei processi criminali;

e. attività illecite nel comparto delle energie alternative.

Stante la rilevata poliedricità del fenomeno di criminalità ambientale, la expertise investigativa dell'operatore di polizia che si occupa di tutela dell'ambiente deve necessariamente estendersi ad ulteriori settori quali la conoscenza delle dinamiche e della normativa di funzionamento della Pubblica Amministrazione, degli appalti, dell'esecuzione di Grandi Opere Pubbliche e delle fonti rinnovabili non fossili (eolico, fotovoltaico, geotermico, biomassa, biogas, ecc.).

4. Linee evolutive del traffico di rifiuti

Le illegalità correlate al ciclo dei rifiuti, per i consistenti profitti illeciti che consentono, costituiscono l'espressione più significativa della cosiddetta criminalità ambientale.

Lo scenario dell'illecito è essenzialmente definito secondo le due direttrici in precedenza indicate:

a. *l'illegalità diffusa*, consistente nelle violazioni alla normativa di settore poste in essere da soggetti singoli, indipendentemente dal comportamento tenuto da altri. Laddove tali illegalità raggiungono livelli di sistematicità, queste divengono socialmente dannose in misura confrontabile con quelle della c.d. criminalità ambientale;

b. *la criminalità ambientale*, che ha riferimento ad attività poste in essere in forma organizzata ed orientate all'illecito profitto. Un fenomeno grave e pericoloso proprio perché originato e sostenuto dalle ampie possibilità di guadagno, dalle quali sono attratti alcuni settori del mondo imprenditoriale, protesi ad incrementare i profitti anche mediante il fraudolento contenimento dei costi di smaltimento dei rifiuti prodotti. Settore, questo, di sicuro interesse anche per la criminalità organizzata, sia comune sia di tipo mafioso.

L'esame delle attività investigative mostra come il traffico illecito dei rifiuti rientri tra le deliberate scelte d'impresa tese all'economizzazione dei costi. La sovrapposibilità tra criminalità ambientale e criminalità d'impresa, come precedentemente affermato, si inizia a riscontrare con l'applicazione dell'articolo 260 in correlazione con le norme che regolano il concorso delle persone nel reato e maggiormente con il delitto associativo dell'articolo 416 c.p.

Innumerevoli sono i casi che potrebbero essere citati in cui il comune denominatore è la sistematicità dell'organizzazione e la totale sovrapposibilità dell'asset societario a quello criminale. Tali casi sono molto frequenti benché siano caratterizzati dal comune denominatore della criminalità organizzata riferibile alla criminalità d'impresa.

Tutti i casi riconducibili alla violazione di cui all'articolo 260 TUA presentano come elementi comuni:

- a. l'essere riferibili ad attività continuativa di natura organizzata con l'allestimento di mezzi;
- b. perseguimento dell'illecito profitto attraverso la gestione abusiva di rifiuti;
- c. la declassificazione del rifiuto attraverso la falsificazione della relativa documentazione.

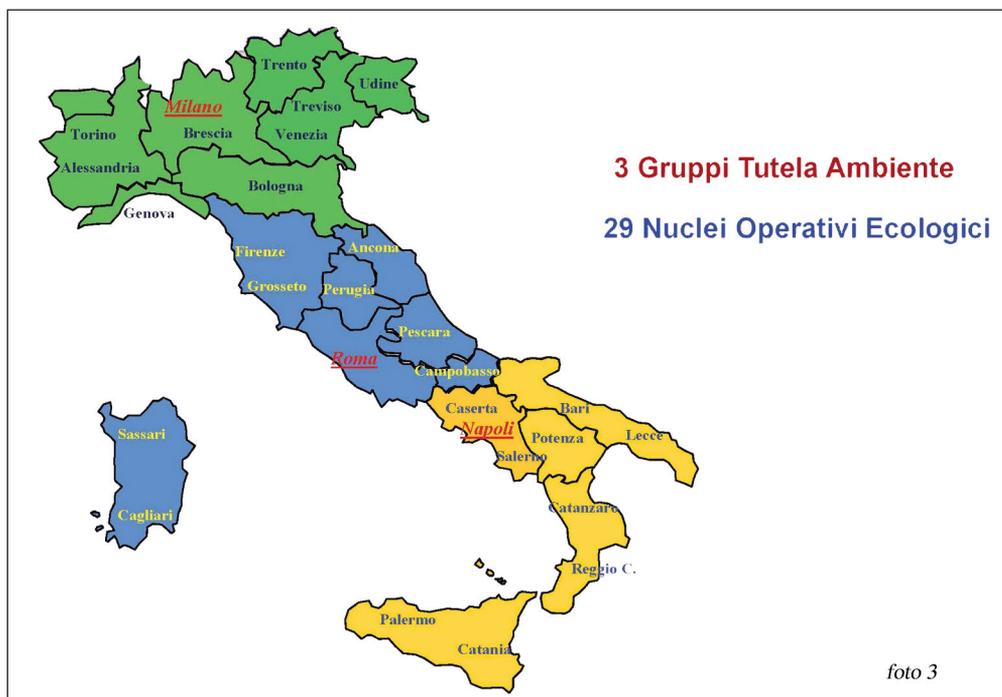
Buona parte delle condotte riferibili al concetto di crimine di impresa fanno riferimento a quanto è stato definito come sistema del girobolla e cioè della declassificazione fittizia di rifiuti attraverso la falsificazione della documentazione di trasporto e delle certificazioni analitiche al fine di poter fraudolentemente smaltire o riutilizzare (come materie prime seconde) i rifiuti, riducendo in tal modo i costi di gestione. Il comune denominatore che descrive l'azione criminosa dell'articolo 260 TUA prevede che:

- a. l'azione ricada nell'ambito di un accordo collusivo;
- b. l'associazione presenti lo scopo di avviare attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti;
- c. il fine sia quello di conseguire un ingiusto profitto attraverso un'attività continuativa di natura organizzata;
- d. via sia una gestione abusiva dei rifiuti che può essere rappresentata in:
 - assenza totale di qualsivoglia provvedimento autorizzativo;
 - presenza di autorizzazioni amministrative illegittime;
 - gestione dei rifiuti in modalità non conforme ai provvedimenti autorizzativi.

Nel corso dell'affinamento investigativo emerge sovente il coinvolgimento della Pubblica Amministrazione sia per condotte subite (truffe ai danni dello Stato) sia per condotte attive (atti corruttivi o di concussione per il rilascio di provvedimenti amministrativi di autorizzazione, condizionamento ed aggiudicazione di gare di appalto).

5. Attività di contrasto

In materia di criminalità diffusa, i NOE dislocati su tutto il territorio nazionale (*foto 3*) sono impegnati nell'adempimento delle ordinarie attività finalizzate alla prevenzione e repressione dei reati ambientali operando di iniziativa, su deleghe dell'A.G., su richiesta da parte dei Comandi dell'Arma territoriale o in conseguenza di denunce ed esposti da parte dei cittadini.



L'attività preventiva si sviluppa sulla base di ispezioni nell'ambito dei vari settori di intervento (settore del cemento, settore dei metalli pesanti, settore delle acque, settore dello smaltimento dei rifiuti).

Alle ordinarie attività di controllo che interessano in generale tutti i settori ambientali si affiancano ulteriori campagne che riguardano vari settori di competenza.

Il contrasto alla criminalità organizzata, invece, costituisce l'impegno prevalente del CCTA, giacché questa realizza le più gravi aggressioni al patrimonio

ambientale, essendo alimentata e sostenuta dalle ampie possibilità di guadagno dalle quali sono attratti alcuni spregiudicati settori del mondo produttivo protesi ad incrementare i profitti mediante il fraudolento contenimento dei costi.

I comparti maggiormente esposti sono quelli legati al ciclo del cemento ed a quello della gestione dei rifiuti. Proprio in riferimento a questi settori è stato coniato il termine *ecomafie* utilizzato anche per significare l'attenzione che vi rivolge la criminalità organizzata le cui potenzialità delittuose sono correlate all'assetto organizzativo ed alla capacità di controllo del territorio.

Le dimensioni dell'illegalità nel settore dei rifiuti sono significativamente espresse dal fenomeno dei così detti rifiuti scomparsi, ovvero di quelli di cui è stimata la produzione ma dei quali non se ne conosce il destino, mancandone i riscontri nelle fasi della gestione.

Gli illeciti traffici di rifiuti hanno quali esiti finali:

a. lo spandimento su terreno di materiali spacciati per fertilizzanti, provenienti da attività di lavorazione di fanghi in realtà non sottoposti ad alcun trattamento e comunque non idonei allo scopo perché derivati da processi industriali dai quali residuano elevate concentrazioni di inquinanti;

b. l'immissione nei cicli produttivi (cementifici e fornaci per la produzione di laterizi) di rifiuti consistenti in fanghi industriali, polveri di abbattimento fumi, ceneri e scorie derivanti dalla lavorazione di metalli;

c. l'impiego di rifiuti pericolosi, non raramente provenienti da attività di bonifica, in riempimenti e ripristini ambientali o nella realizzazione di opere infrastrutturali;

d. l'illecito interrimento o l'abbandono sul suolo o nelle acque di superficie di rifiuti speciali da destinarsi ad impianti di trattamento o smaltimento;

e. lo smaltimento di rifiuti speciali in impianti per rifiuti urbani;

f. l'invio di rifiuti pericolosi in impianti autorizzati a smaltire solo quelli non pericolosi o in siti (discariche o ripristini ambientali) non idonei a ricevere tali tipologie di rifiuti;

g. la combustione dei rifiuti, pericolosi e non pericolosi, che sovente sprigionano fumi da cui deriva la produzione di diossina, successivamente riscontrata in percentuali elevate in numerosi campioni di prodotti destinati all'alimentazione umana e animale.

L'ecomafia ha altresì assunto dimensioni globali oltrepassando i confini nazionali attraverso traffici transfrontalieri di rifiuti in partenza dall'Italia e destinazione in qualsiasi parte del mondo. Pertanto, negli anni si è assistito da un lato ad un'importante evoluzione normativa a livello internazionale e comunitario per disciplinare i movimenti transfrontalieri di rifiuti al fine di tutelare il bene supremo dell'ambiente; dall'altro ad un impegno nel rafforzare, attraverso solidi accordi internazionali, le metodologie investigative transfrontaliere nella lotta efficace di tale fenomeno.

6. Conclusioni

In conclusione, la criminalità ambientale rappresenta una vasta area di interesse criminale nella quale si incrociano aspetti multidisciplinari che vanno dal traffico dei rifiuti, alla gestione di connesse gare di appalto, all'esecuzione di grandi Opere Pubbliche, al coinvolgimento della Pubblica Amministrazione.

Gli interessi criminali vengono soddisfatti mediante il ricorso a strutture sistematiche ed organizzate che trovano la loro naturale configurazione nelle strutture societarie. Per tale motivo si ricorre alla definizione di criminalità di impresa che, nell'esperienza italiana, ha consentito, grazie all'introduzione dell'articolo 260 T.U.A. di delineare condotte con una portata associativa rientrante nel concetto europeista di criminalità organizzata.

Benché, come si è più volte sottolineato, la criminalità ambientale non costituisca una autonoma matrice criminale è fondamentale comprendere come grazie alle innovazioni giuridiche dell'ordinamento italiano si è sviluppata una specialistica azione di contrasto in grado di svelare la vastità, trasversalità ed asimmetricità delle condotte ad essa riferibili. La concreta minaccia costituita dalla criminalità ambientale non ha necessariamente un volto ed una identità ma muta in base al contingente interesse criminale. È per questi motivi che deve parlarsi di una complessa e caleidoscopica forma criminale in cui interessi criminali comuni ed organizzati trovano la loro ragione d'essere anche fuori dai confini nazionali. Peraltro, in tema di criminalità organizzata, non può escludersi l'interesse della criminalità di tipo mafioso con la sua capacità di internazionalizzare le proprie dinamiche criminali.

Su questo specifico punto, infatti, l'infiltrazione della criminalità organizzata di tipo mafioso nel settore ambientale o - come si è visto - delle energie rinnovabili, concretizza una minaccia che non è solo potenziale.

Se la criminalità ambientale generalmente costituisce la minaccia di un grave danno all'ambiente ed alla salute pubblica di un paese, stante la totale mancanza del rispetto di leggi e regolamenti, in caso di infiltrazione di organizzazioni di stampo mafioso, le conseguenze possono ulteriormente essere aggravate a causa del vantaggio strategico della C.O. organizzata che, avvalendosi dell'ampia area grigia costituita da imprenditori, commercialisti, banchieri ed amministratori, può instaurare una rete trasversale e transnazionale di relazioni e di investimenti che possono moltiplicare in modo esponenziale i guadagni illeciti oltre che dissimulare ancora più semplicemente operazioni di riciclaggio di denaro attraverso l'acquisizione del controllo di settori di fondamentale interesse nelle politiche energetiche nazionali come quello del traffico dei rifiuti e delle energie alternative.

La minaccia costituita dalla Criminalità Ambientale - già intrinsecamente complessa - assume dunque forme mutevoli e sempre più raffinate in un'ottica consolidata di diversificazione delle attività criminali, che richiedono dal parte del CCTA lo sviluppo di expertise complesse per contrastare in profondità questo preoccupante fenomeno delinquenziale.



GLI SCENARI INTERNAZIONALI DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

PROSPETTIVE DI ANALISI^(*)



Nando Dalla CHIESA

*Professore Ordinario di Sociologia della Criminalità Organizzata
presso la Facoltà di Scienze Politiche, Economiche e Sociali
dell'Università degli studi di Milano.*

SOMMARIO: 1. Le esigenze di un progetto scientifico. - 2. Questioni generali. - 3. Modelli di espansione territoriale. - 4. Un caso particolare. La 'ndrangheta. - 5. I vuoti, la Storia e le miscele. - 6. Nuovi piani di analisi, mappe e sviluppi teorici. - 7. Conclusioni. Un quadro di sintesi.

1. Le esigenze di un progetto scientifico

Gli studi italiani sulla criminalità organizzata internazionale sono in una fase ancora embrionale. Solo da poco, d'altronde, è iniziato lo sviluppo scientifico delle discipline dedicate alla criminalità mafiosa, e in particolare è molto recente il loro accreditamento ufficiale nel sistema accademico. È quindi comprensibile che il passo ulteriore, la costruzione e la analisi degli scenari internazionali dell'Organized Crime, sia totalmente in divenire.

(*) - Conferenza tenuta presso la Scuola Ufficiali Carabinieri in data 21 maggio 2016.

Il fatto è che i processi di globalizzazione, la nascita di nuove formazioni criminali particolarmente intraprendenti, la comparsa di importanti reati di nuova generazione spingono a ovviare il più rapidamente possibile ai deficit di conoscenze e di strutture teoriche di riferimento.

Ed è appunto su questa strada che si è avviato da quasi cinque anni il Corso di perfezionamento post-laurea in “Scenari internazionali della criminalità organizzata” che il sottoscritto coordina presso la Facoltà di Scienze politiche dell’Università degli Studi di Milano⁽¹⁾.

In questa sede si cercherà dunque di tracciare sinteticamente il progetto scientifico a cui il corso si informa, le questioni generali che esso intende trattare, nonché le conoscenze acquisite circa i modelli espansivi delle principali organizzazioni mafiose e in particolare di quella oggi più potente, la ‘ndrangheta; e di indicare successivamente sia alcuni nodi teorici rilevanti sia i piani di analisi a cui il Corso (con il retrostante Osservatorio sulla criminalità organizzata) sta dedicando il proprio sforzo di elaborazione e di ricerca.

Per proporre infine le principali novità che è possibile astrarre da un materiale di ricerca e riflessione ancora eterogeneo ma certo significativo per orientare la costruzione degli scenari.

Lo Schema 1 indica dunque i quattro principali obiettivi assegnati al Corso. Come si può vedere, oltre a quelli più direttamente legati alla ricerca e alla didattica vi è un classico *last but not least*, cioè la “crescita di una comunità scientifica”, ovvero:

- la promozione di adeguati rapporti di scambio e di confronto tra l’università, la forze dell’ordine;
 - la magistratura;
 - le istituzioni politiche e il mondo delle professioni;
- soprattutto a partire dalle nuove generazioni, in grado di creare e alimentare continuamente un largo sostrato di conoscenze di sistema da impiegare nel contrasto delle forme nuove e tradizionali di criminalità organizzata.

(1) - Il Corso ha tenuto la sua prima edizione nell’anno accademico 2012-2013, promosso dal Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche in collaborazione con il Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici.

1. Scenari Internazionali. Obiettivi

a) Sviluppare consapevolezza teorica:

- modelli di criminalità organizzata;
- rapporto tra contesti storico-sociali e organizzazioni criminali;
- cicli storici delle gerarchie (civiltà) criminali ...

b) Sistemazione conoscenza:

- relazioni tra diffusione territoriale e network competitivo;
- relazioni tra narcotraffico e politiche degli Stati;
- conflitti, terrorismo e narcotraffico

c) Aggiornare conoscenze:

- mutamenti nella presenza delle “mafie” straniere in Italia;
- spostamenti nelle rotte mondiali del narcotraffico;
- tendenze della cooperazione giudiziaria.

d) Favorire la crescita di una comunità scientifica:

- rapporti di scambio reciproci;
- rapporti con l'Università ...

2. Questioni generali

Proprio in vista della necessità di dotarsi di questo sostrato di conoscenze comuni si può provare a enucleare dal repertorio degli studi disponibili e delle informazioni offerte dalle riviste o dai *magazines* più accreditati alcuni temi essenziali per un adeguato approfondimento empirico e teorico di base. Sono temi che possono costituire la traccia di una riflessione più sistematica, e che vengono indicati sinteticamente negli Schemi seguenti.

Lo Schema 2 pone ad esempio da subito in evidenza la discussione sulle forme e sui modelli di espansionismo della criminalità organizzata. é questo in effetti il piano di analisi su cui la letteratura ha compiuto i maggiori progressi, spesso muovendo da orizzonti specifici o regionali. Ma si rappresenta come tema di importanza primaria anche quello dei rapporti tra Organized Crime e tipi di statualità, concetto, questo, che richiama un insieme complesso di categorie e questioni: la forma Stato, la cultura istituzionale, l'organizzazione degli apparati di contrasto, ecc. E altrettanto si pone all'attenzione del ricercatore la questione della variabilità degli scenari di riferimento.

2. Scenari Internazionali. Temi generali

- a) Le forme e i modelli di *espansionismo*
- b) I rapporti tra tipi di *statualità* e C.O.
- c) La *variabilità* degli scenari: fattori di mutamento e ciclicità
- d) Effetti e prospettive delle *politiche U.E.*
- e) C.O. e *rischio ambientale*

I loro mutamenti, infatti, influenzano in una direzione o nell'altra, e talora anche profondamente, strategie, comportamenti e opportunità dei soggetti criminali già presenti o in grado di insediarsi in un particolare territorio, si tratti di una città come di un continente. Si colloca in quest'ambito di analisi un fenomeno che merita una particolare attenzione, ossia quello della ciclicità dei livelli di forza delle singole organizzazioni, diverso e sicuramente più ampio di quello della cosiddetta (e molto nominata) resilienza. Come si intuisce, si tratta di uno Schema aperto, nel senso che a questi primi tre temi generali altri possono essere aggiunti, in un approccio di tipo "relazionale". Che relazione c'è ad esempio tra gli sviluppi della criminalità organizzata e le politiche dell'Unione Europea: in termini di confini (il recente referendum britannico avrà sicuramente degli effetti anche su questo piano), di legislazioni (finanziarie, fiscali, penali, migratorie...), o di livelli di cooperazione nell'azione di contrasto. Oppure in che misura è possibile parlare dell'esistenza di un rischio criminale implicito nell'ambiente sociale e istituzionale in virtù delle sue caratteristiche di fondo⁽²⁾.

Proprio il concetto di rischio ambientale ci introduce a una lettura dinamica dello Schema 3; il quale evidenzia una serie di fattori di contesto indicati dalla realtà storica come portatori potenziali di rischio nella misura in cui combinino spontaneamente i propri valori in una certa direzione. Fattori che muovendosi e intrecciandosi secondo certe quantità e qualità realizzano cioè vere e proprie "combinazioni chimiche" favorevoli (o sfavorevoli) alla criminalità organizzata.

(2) - Si veda in tal senso, con riferimento ai singoli paesi dell'Unione Europea, La mappa dei rischi redatta nell'ambito del progetto di ricerca "Icaro" (*Instruments to remove Confiscated Asset Recovery's Obstacles*), finanziato dalla Commissione Europea e di cui è stato recentemente presentato al Parlamento europeo il rapporto finale (Bruxelles, 7 luglio 2016).

Tra questi vengono senz'altro indicati le guerre (si pensi solo agli effetti delle guerre jugoslave), le tensioni etniche, i movimenti demografici (dalla Mano Nera americana di fine ottocento alla criminalità albanese di fine novecento in Italia)⁽³⁾.

Ma anche le dittature o le democrazie con le loro debolezze (ecco ripresentarsi i tipi di “statualità”...), così come la corruzione, alleato organico e vero e proprio fertilizzante per le organizzazioni criminali⁽⁴⁾, o gli apparati del diritto penale.

2. I fattori di contesto: le “combinazioni chimiche”

- le guerre;
- le tensioni etniche;
- le dittature;
- la storia criminale;
- i movimenti demografiche;
- le leggi;
- la domanda di beni illegali;
- la corruzione;
- il terrorismo;
- le democrazie;
-

A questo primo gruppo di fattori se ne possono poi aggiungere alcuni altri, pure fondamentali. Tra essi, in particolare, il terrorismo o la domanda di beni e servizi illegali (dalle droghe alle merci contraffatte, dalle armi all'evasione fiscale). Oppure la stessa storia delle singole organizzazioni criminali, la quale in funzione del suo spessore, del suo radicamento sociale, delle vocazioni che ha espresso, può combinarsi con alcuni dei fattori accennati con modalità più o meno dirompenti.

(3) - Paradigmatico su questo piano il contributo di Humbert S. Nelli, *Italians and Crime in Chicago: The Formative Years, 1890-1920*, in “*American Journal of Sociology*”, LXXIV, n. 4, pp. 373-391, 1969.

(4) - Si veda l'analisi comparata regionale condotta per l'Italia da Alberto Vannucci, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012.

La teoria delle “combinazioni chimiche”, con i campi di indagine che disegna o evoca, rinvia peraltro subito al tema, strettamente correlato, dei fattori criminogeni, al quale viene dedicato lo Schema 4.

4. Fattori criminogeni
a) disordine mondiale; b) corruzione più duplicità di etiche pubbliche; c) negoziabilità dei principi democratici; d) abbassamento del capitale sociale medio; e) accesso più facile alla violenza extrastatuale; f) aumento dell'incertezza/instabilità; g) evasione fiscale; h) proibizionismo; i)

Se è sicuramente difficile, per non dire impossibile, stabilire una gerarchia dei fattori criminogeni, tuttavia lo studio dei casi empirici accumulati dalla storia contemporanea indica come il fattore più importante sia senz'altro il cosiddetto “disordine mondiale”: concetto vasto in cui confluiscono anzitutto le guerre o le grandi tensioni etniche, ma anche le grandi incertezze geopolitiche (ad esempio lo smottamento dell'impero sovietico). E spiega anche che questo avviene sotto più rispetti.

Non producono effetti solo le guerre, ad esempio, ma ne produce anche la fine delle guerre, con le relative fasi di transizione, come ha dimostrato il rientro in gioco delle maggiori organizzazioni criminali nell'Italia e nel Giappone post-bellici⁽⁵⁾.

Lo stesso può dirsi degli aumenti ciclici di incertezza e instabilità politica ed economica all'interno dei singoli stati, in cui le organizzazioni criminali non tardano mai a trovare nuove “sponde” e opportunità di sviluppo. E se la corruzione e la doppiezza delle logiche di azione dello Stato (la “duplicità delle etiche pubbliche”) o l'accesso più facile alla violenza extrastatuale sono facilmente

(5) - Sul confronto Italia-Giappone nel secondo dopoguerra si trovano appunti suggestivi in Samuele Motta, *Il contesto criminogeno. Criminalità organizzata e conflitti bellici: sei casi a confronto*, Facoltà di Scienze Politiche, Economiche e Sociali, Università degli Studi di Milano, 2014, tesi di laurea

inquadabili in questo gioco di rapporti causa-effetto, forse meno immediato risulta il ruolo possibile dell'abbassamento del capitale sociale medio. Il termine va inteso dunque come sinonimo di spirito pubblico, in cui si può condensare appunto quello di "capitale sociale" notoriamente usato da Putnam nel suo fortunato studio sui differenziali di sviluppo delle regioni d'Italia⁽⁶⁾.

Ed è indubbio che la storia ha reso evidente come a ogni abbassamento dello spirito pubblico corrisponda un ampliamento degli spazi di agibilità per i soggetti illegali.

Quanto ai proibizionismi, parlano sia gli effetti della celebre campagna puritana contro l'alcol negli anni venti del novecento (che fu vento per le vele di Cosa nostra negli Stati Uniti⁽⁷⁾) sia quella delle leggi più radicalmente restrittive verso i flussi migratori dalla fine del novecento a oggi.

Si tratta di esperienze diverse ma entrambe significative, anche se sul piano delle *policies* sarebbe ovviamente azzardato trarne un automatico suggerimento di liberalizzare la vendita di ogni tipologia di bene o servizio.

3. Modelli di espansione territoriale

Quelli fin qui indicati definiscono estesi campi di indagine, che l'attività di ricerca consente di concettualizzare e dettagliare progettualmente. Ma a loro volta sollecitano, per essere debitamente trattati, una ulteriore e quasi sterminata attività di ricerca.

I movimenti espansivi delle organizzazioni criminali sono in tal senso uno dei campi di indagine più arati dalle scienze sociali. E possono rappresentare un buon esempio di studio di caso comparato. Quali ne sono le cause prevalenti? E quali teoremi sono caduti davanti alle loro manifestazioni pratiche?

Lo Schema 5 ne isola cinque fattispecie, che sono state studiate con riferimento alle organizzazioni italiane ma non solo, potendovi essere ricondotte le vicende dei clan balcanici o cinesi o nigeriani.

(6) - Robert D. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993 (in collaborazione con Robert Leonardi e Raffaella Nannetti; ed. orig. 1993)

(7) - Salvatore Lupo, *Quando la mafia trovò l'America*, Einaudi, Torino, 2008

5. Le cause dei movimenti espansivi

- a) spirito di conquista;
- b) ricerca di spazi vitali;
- c) progetti di investimento;
- d) opportunità contingenti;
- e) stato di necessità:
 - repressione statale;
 - guerre interne.

Attraverso di esso possiamo confrontarci con un ventaglio di ipotesi non necessariamente alternative; ma che possono perfino tutte coesistere nelle medesime esperienze di insediamento “in trasferta” di alcuni gruppi criminali. Lo spirito di conquista (tipico per antonomasia della ‘ndrangheta⁽⁸⁾) può perciò saldarsi, come in tante vicende di colonizzazione, con la ricerca di spazi vitali. Così come quest’ultima può intrecciarsi ai progetti di investimento; i quali a loro volta possono esprimere una spiccata capacità di sfruttare le opportunità contingenti. È importante però notare che i movimenti in questione (ecco i teoremi che cadono...) non derivano solo o prevalentemente, come spesso si ritiene e ancor più si è ritenuto in passato, da uno stato di necessità, rappresentato vuoi dalla repressione statale vuoi dalle guerre intestine alle organizzazioni⁽⁹⁾.

Essi danno corpo invece anche a vocazioni e progetti, esattamente come capitava a una parte degli “americani” provenienti da Castellammare del Golfo sotto il fascismo: bisognosi di sfuggire alla repressione interna e al tempo stesso mossi dalla ambizione di giocare un ruolo da protagonisti nel leggendario mercato degli alcolici fuori legge⁽¹⁰⁾.

(8) - Sul ruolo dell’ideologia della conquista nei meccanismi espansivi della ‘Ndrangheta si vedano Nando dalla Chiesa e Martina Panzarasa, *Buccinasco. La ‘ndrangheta al Nord*, Einaudi, Milano, 2012; Nando dalla Chiesa, *Manifesto dell’Antimafia*, Einaudi, Torino, 2014; e Nando dalla Chiesa, *Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2016 (con contributi di Federica Cabras, Ilaria Meli, Roberto Nicolini e Martina Bedetti). Si veda anche CROSS- Unimi, *Primo Rapporto Trimestrale sulle Aree Settentrionali*, per la Presidenza della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso, 2014.

(9) - Sul tema si rimanda alla importante discussione che attraversa il saggio di Federico Varese, *Mafie in movimento*, Einaudi, Torino, 2011. Utili sotto questo profilo teorico anche Rocco Sciarrone, *Mafie vecchie, mafie nuove*, Donzelli, Roma, 2009; e Rocco Sciarrone (a cura di), *Mafie del Nord*, Donzelli, Roma, 2014.

(10) - Salvatore Lupo, *Quando la mafia trovò l’America*, op. cit.

6. le forme (le logiche) dell'espansione

- addensamento demografico;
- trasferimento del metodo/modello mafioso;
- sviluppo di reti corruttive;
- costruzione di un'economia mista (legale-illegale);
- realizzazione tendenziale del principio di biunivocità;
- costituzione di aree di giurisdizione;
- uso delle terre di espansione come scuole criminali;
- assoggettamento alla madrepatria;
- elaborazione sistemi ideologici difensivi.

Lo Schema 6 mette a fuoco anche le modalità con cui questi processi espansivi si sviluppano, e ne disegna alcune sequenze ripetitive, frutto nel loro reiterarsi di ferree logiche di causalità. Ciascuno dei punti indicati ha cioè un suo elevato grado di necessità, dall'iniziale addensamento demografico al trasferimento del metodo mafioso o allo sviluppo di reti corruttive, fino al parziale passaggio a un'economia legale o all'uso delle terre di espansione come scuole di formazione criminale. Ogni punto può essere realizzato in tempi più o meno lunghi, in misura più o meno rilevante (si pensi all'importanza di sapersi avvalere di sistemi ideologici difensivi, ovvero alla capacità di porsi sotto la protezione delle culture e delle politiche antirazziste), e senz'altro lo stesso assoggettamento alla madrepatria può configurarsi in forme rigide oppure solo simboliche. Sta di fatto che questi caratteri definiscono nel loro insieme una sorta di modello espansivo rispetto al quale diventa possibile misurare scarti, devianze e analogie utili a costruire altrettante varianti distribuite nello spazio e nel tempo.

Lo schema 7, ad esempio, già verifica l'operatività del modello comparando le dinamiche espansive delle tre principali organizzazioni italiane, Cosa nostra, 'ndrangheta e camorra. E lo fa istituendo un primo elementare confronto tra le età delle prime forme di espansione territoriale, i luoghi di destinazione, il grado di assoggettamento alla madrepatria e le logiche di movimento, se prevalentemente di affari o prevalentemente di conquista (fermo restando che esse non si contraddicono necessariamente, ma stabiliscono piuttosto un loro reciproco ordine gerarchico)⁽¹¹⁾.

(11) - È interessante notare come gli stessi affari vengano spesso intrapresi sfruttando in modo attivo la condizione di latitanza in un paese straniero (ancora Francesco Forgione, op. cit.)

7. Tratti essenziali dell'espansione (organizzazioni italiane)				
Organizzazioni	Età espansione	Logiche espansione	Aree storiche	Grado assoggettamento madrepatria
Cosa Nostra	Antica	Mista (conquista/affari)	Americhe	Alto
'Ndrangheta	Matura	Conquista (colonizzazione)	Canada, Australia, Germania	Assoluto
Camorra	Recente	Affari	Francia, Spagna	Apprezzabile

Come si può vedere, pur trattandosi di associazioni criminali connazionali, tendenzialmente coeve e assimilate sul piano giuridico, ne derivano modelli espansivi piuttosto differenti, che gettano luce sulla estrema complessità di un lavoro comparativo di largo raggio.

4. Un caso particolare. La 'ndrangheta

In quest'ambito vale senz'altro la pena osservare più da vicino una delle tre varianti: quella della 'ndrangheta, universalmente considerata l'organizzazione criminale oggi più potente e pericolosa del continente europeo.

Gli studi compiuti su questa organizzazione autorizzano in effetti a sottolineare una forte specificità e stabilità dei suoi meccanismi espansivi, tali da poter conferire loro un valore di riferimento sul piano teorico.

Si può dire infatti che essi si ritrovino con poche differenze nel Nord Italia come in Germania, in Canada come in Australia⁽¹²⁾.

(12) - Si vedano in proposito le opere già citate di Nando dalla Chiesa, Francesco Forgione, Martina Bedetti, Nicolò Dalponte. Cfr. inoltre Vincenzo Macri e Enzo Ciconte, *Australian 'ndrangheta. I codici di affiliazione e la missione di Nicola Calipari*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009; Enzo Ciconte, *'Ndrangheta International*, e Francesco Forgione, *German Connection*, entrambi in "Limes", *Il circuito delle mafie*, novembre 2013 (rispettivamente pp. 35-42 e pp. 27-34)

8. Spirito di conquista della ‘Ndrangheta

- a) primato del territorio
- b) trasferimento legami di compaesanità
- c) trasferimento/sviluppo legami di parentela
- d) colonizzazione per gemmazione
- e) colonizzazione per cooptazione
- f) sottomissione alla madrepatria

Lo Schema 8 sottolinea come in questa fondamentale variante la supremazia dello spirito di conquista si realizzi all’interno di un pieno assoggettamento morale e strategico alla madrepatria. E come implichi un primato metodologico del territorio, da intendersi come oggetto primo, profondo, della conquista, con il connesso trasferimento nello spazio dei legami di compaesanità e di parentela. Indica inoltre come la colonizzazione dello stesso territorio segua i due modelli storici della gemmazione (il trasferimento diretto di una colonia dalla madrepatria; modello fenicio) e della cooptazione sotto le proprie insegne delle popolazioni locali (modello prevalentemente romano).

Lo Schema 9 approfondisce poi le logiche di azione dell’organizzazione sulla base degli studi condotti in Lombardia e in Germania⁽¹³⁾.

Rileva in particolare come la diffusione a macchia di leopardo possa essere il risultato delle casualità storiche ma anche di scelte progettuali. Ed enfatizza un meccanismo ricorrente e di grande interesse nelle dinamiche espansive delle ‘ndrine calabresi, ovvero il principio della corrispondenza biunivoca tra il luogo di provenienza e il luogo di nuovo insediamento, sicché non si parlerà genericamente di “clan calabresi”, ma si dovrà più correttamente parlare, di volta in volta, di clan cutresi o africoti o platioti o reggini⁽¹⁴⁾.

(13) - artina Bedetti, La ‘ndrangheta in Germania. Un modello di espansione, Facoltà di Scienze Politiche, Economiche e Sociali, Università degli Studi di Milano, 2012, tesi di laurea; Nicolò Dalponte, La rimozione tedesca. La ‘ndrangheta in Germania: analogie con il caso lombardo, Facoltà di Scienze Politiche, Economiche e Sociali, Università degli Studi di Milano, 2013, tesi di laurea.

(14) - Nando dalla Chiesa, L’espansione delle organizzazioni mafiose. Il Nord-Ovest come paradigma, in Marco Santoro (a cura di), Riconoscere le mafie, Il Mulino, Bologna, 2015, pagg. 241-265. Anche Francesco Forgione, Mafia Export, Baldini, Castoldi, Dalai, Milano, 2009

Clan che svolgono la loro attività colonizzatrice “dal basso”, ovvero partendo da attività economiche e vantaggi sociali di basso profilo⁽¹⁵⁾.

Interessante, infine, il peso crescente assunto nello sviluppo di queste dinamiche dai concetti di filiera e di network per descrivere i processi diffusivi sui territori⁽¹⁶⁾.

9. I meccanismi espansivi della ‘ndrangheta (Lombardia, Germania)

- a) movimento di persone (mimetizzazione)
- b) a macchia di leopardo, frasi 1 (causale)
- c) a macchia di leopardo, frasi 2 (strategico)
- d) corrispondenza biunivoca dei luoghi
- e) attività economiche di basso profilo
- f) produzione di filiera
- g) produzione di network

5. I vuoti, la Storia e le miscele

Come si vede, i temi che affollano il tavolo degli studiosi di criminalità organizzata internazionale sono davvero tanti. Di fatto, quando si dice che si è ancora a un livello embrionale dell’analisi e che la priorità della disciplina oggi è redigere una mappa intelligente dei campi della ricerca, si dice probabilmente la cosa più vera.

Gli stessi livelli di concettualizzazione vanno definiti attraverso una ricerca inquieta, capace di confrontarsi senza sosta con le indicazioni provenienti dalla realtà empirica. Il Corso di perfezionamento di Scenari internazionali dell’Università di Milano, ad esempio, ha messo ogni anno in rilievo alcuni problemi che via via si sono andati enucleando come cruciali attraverso le lezioni, le testimonianze e le discussioni, e che sembra opportuno proporre in questa sede (Schema 10). Il primo è quello che è stato chiamato del “vuoto” (e del “pieno”).

Nel senso che all’origine della nascita o dell’ascesa delle differenti forme di criminalità organizzata vi è sempre l’esistenza di un vuoto. Un vuoto di Stato,

(15) - Nando dalla Chiesa, Passaggio a Nord. La colonizzazione mafiosa, op.cit.; vedi pure CROSS-Unimi, Secondo Rapporto Trimestrale sulle Aree Settentrionali, per la Presidenza della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso, cap. 1, 2015

(16) - Rocco Sciarone (a cura di), Mafie del nord, op. cit

di istituzioni. Un vuoto di opportunità sociali. Un vuoto legislativo. Un vuoto etico-politico. Un vuoto di legature sociali. Un vuoto di cooperazione tra Stati. Anche un vuoto di visione e di lungimiranza. La criminalità riempie i vuoti nei quartieri abbandonati, ma riempie anche i vuoti più grandi della società e una volta che lo fa orienta le logiche dei sistemi sociali, nei quali diventa più difficile immettere a quel punto “pieni” alternativi.

Il caso ex-sovietico, il caso balcanico⁽¹⁷⁾, il caso messicano⁽¹⁸⁾, lo stesso caso italiano, suggeriscono come alla fine la sfida sia sempre quella della tempestività (del pensiero come dell'azione) da parte delle autorità pubbliche, anche sovranazionali. Come la gara sia a chi decide prima e meglio in base agli interessi e ai valori di cui è portatore. E come spesso i fattori criminogeni vengano lasciati operare su larga scala, quando non vengano addirittura creati in proprio (si può di nuovo pensare ai proibizionismi, o alle leggi permissive verso la corruzione).

10. I concetti elaborati del corso

2013-14:

- i vuoti;
- i fattori criminogeni (i divieti);

2014-15:

- la storia;
- la geografia;

2015-16:

- la miscela;
- il principio attivo.

I singoli corsi hanno poi portato sempre più alla ribalta la straordinaria importanza della storia e della geografia. Si è parlato di una “rivincita della geografia”, che alcuni filoni di pensiero vorrebbero escludere dagli studi scolastici superiori e che invece diventa vitale per comprendere i grandi problemi del mondo.

(17) - Si veda Carmela Racioppi, *Le organizzazioni criminali balcaniche. Alle origini di un fenomeno complesso* in “Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata”, CROSS, Università degli Studi di Milano, vol. 1, n.2, 2015, pagg. 57-83

(18) - Anabel Hernández, *Los señores del narco, Grijalbo, México, 2010*; ma anche Thomas Aureliani, *Tra narcos e Stato. Le forme della resistenza civile in Messico*, in “Rivista di Studi e Ricerche sulla Criminalità Organizzata”, CROSS, Università degli Studi di Milano, vol. 2, n.1, 2016, pagg. 61-95.

Geografia politica, geografia delle risorse naturali, geografia delle religioni, geografia demografica, geografia antropologica. Ma anche la classica geografia dei fiumi e dei monti, indispensabile per lo studio delle rotte criminali o dei conflitti armati e dei traffici conseguenti. O anche per comprendere il caso sintomatico, ed estremo, di uno Stato fantasma come la Transnistria⁽¹⁹⁾.

L'ultimo elemento concettuale introdotto è stato quello della miscela, che richiama la nozione già vista della combinazione chimica: il quale obbliga allo studio attento delle componenti storiche e contingenti dei fenomeni criminali e riconosce al tempo stesso un ruolo alla casualità delle loro infinite combinazioni possibili. E che però, ecco la questione teoricamente rilevante, pur apprezzando weberianamente l'importanza del caso, non esclude affatto la presenza di progetti e strategie soggettive, sostenendo la riconoscibilità - all'interno delle miscele apparecchiate dalla storia- di un principio attivo in grado di orientarne le funzioni e, gradualmente, la stessa composizione.

In tal senso il corso ha anche cercato di indagare e valorizzare il ruolo congiunto di storia e geografia rivisitando le radici di alcune fenomenologie criminali rilevanti del XX e del XXI secolo. E mettendo dunque la lente di ingrandimento anche sugli effetti, vasti e profondi, del colonialismo. Perché, anche se normalmente non ci si riflette, tra le eredità del colonialismo sono state e ancora stanno anche alcune questioni e minacce criminali. Si pensi alla catena di conseguenze, sulla Cina e sui protettorati coloniali antistanti, della guerra dell'oppio di metà ottocento⁽²⁰⁾. Si pensi alla guerra per il traffico di diamanti in Angola nella fase della transizione post-coloniale⁽²¹⁾.

Ma, a proposito dell'Africa, si pensi a come la spartizione coloniale (Schema 11) abbia proceduto visibilmente "con il righello", dividendo ciò che poteva restare unito e tenendo unito ciò che avrebbe rivendicato proprie distinte identità etniche e religiose, con il conseguente scoppio di conflitti, puntualmente generatori di gruppi criminali stabili o provvisori.

(19) - Carmine Madeo, *Il network criminale. Il ruolo della Transnistria*, Facoltà di Scienze Politiche, Economiche e Sociali, Università degli Studi di Milano, 2014, tesi di laurea.

(20) - Diversi spunti in materia si trovano in Federico Varese, *Mafie in movimento*, op. cit., cap. VI.

(21) - Bulygina Ekaterina, *Angolan Illicit Diamond Traffic in the Years of Civil War and Afterwards*, Facoltà di Scienze Politiche, Economiche e Sociali, Università degli Studi di Milano, 2016, tesi di laurea.

11. L'Africa coloniale, 1914



12. L'Africa: geografia & politica



Ancora oggi mappe più recenti del grande continente (si veda lo Schema 12) tradiscono i segni dell'arbitrio storico e dell'assenza di lungimiranza delle potenze coloniali. Basta pensare all'effetto prodotto dal "righello" spartitorio quando si creino le già ricordate "miscele", quali, ad esempio, scarsità di beni primari, dittature, guerre regionali, fanatismi religiosi o uno spostamento di rotte del narcotraffico. Miscele che a questo punto è possibile provare a immaginare con riferimento a una vasta pluralità di situazioni. Nel senso che se è vero che esse sono potenzialmente infinite, l'esperienza storica ce ne consegna però alcune che è utile concettualizzare e mettere a confronto, non per ipotizzare "casi di scuola" ma proprio per orientarsi meglio nella concreta realtà mondiale degli ultimi decenni.

13. Le miscele criminogene			
<p>Miscela 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> • corruzione • violenze etniche • irrilevanza politica • risorse minerarie 	<p>Miscela 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • flussi migratori • legislazione permissiva • domanda servizi illegali • ombrelli culturali 	<p>Miscela 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> • vuoto politico • domanda di capitali • mercato nero • corruzione 	<p>Miscela 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> • povertà • risorse proibite • stato di guerra • conflitti religiosi

Si può così proporre, tra i tanti, un caso (Miscela 1) in cui si combinino tra loro violenze etniche e corruzione, pratica irrilevanza politica del paese (o dell'area) e alta disponibilità di risorse minerarie, che finisce per raffigurare diversi paesi africani⁽²²⁾.

Oppure un caso (Miscela 2) in cui si combinino forti flussi migratori, una legislazione penale permissiva, un'alta domanda di servizi illegali e la disponibilità di "ombrelli culturali", ovvero di ideologie protettive verso le minoranze etniche; una situazione che almeno per certi aspetti, e in misura limitata, potrebbe ricordare l'Italia⁽²³⁾.

(22) - Eleonora Di Pilato, Movimenti di guerriglia e criminalità organizzata nell'Africa nord-occidentale, Facoltà di Scienze Politiche, Economiche e Sociali, Università degli studi di Milano, 2014, tesi di laurea; spunti importanti anche in Federica Cabras, Il racket della prostituzione nigeriana a Torino e Genova. Strutture, strategie e trasformazioni, in "Polis", 2015, n. 3, pagg. 365-390.

(23) - Va precisato in proposito che una legislazione penale permissiva può ben associarsi a una oggettiva selettività etnica delle sanzioni giudiziarie

La Miscela 3, fatta di vuoto politico, di domanda di capitali, di mercato nero e di corruzione, disegna invece quasi alla perfezione la situazione dei paesi dell'est europeo dopo il collasso dell'impero sovietico.

Mentre la Miscela 4, a cui concorrono povertà, risorse proibite (esempio: l'oppio), stato di guerra e conflitti religiosi, potrebbe in certa misura attagliarsi, con l'aggiunta della componente etnica, alla vicenda afghana.

6. Nuovi piani di analisi, mappe e sviluppi teorici

Man mano che si procede nella ricognizione e nella simulazione teorica, il terreno dell'analisi si fa dunque più fitto e problematicamente denso, incoraggiando la curiosità e lo spirito di ricerca dello studioso.

Lo Schema 14 suggerisce in particolare alcuni importanti piani di analisi per il futuro, che si sono già trovati in forma sparsa lungo il cammino fin qui compiuto. Che in cima all'elenco vi sia la grandiosità dei movimenti demografici vissuti oggi dal pianeta appare indiscutibile: le loro forme (esodiche, o molecolari), i contesti legislativi e di accoglienza in cui si realizzano, le differenti modalità del loro sfruttamento criminale, la loro capacità di secernere proprie spinte criminali, sono tutti elementi di studio e di ricerca primari.

Segue, correlata ma necessariamente distinta, la globalizzazione dei mercati, compresi quelli illegali, con la conseguente tendenza delle associazioni criminali a moltiplicarsi e a specializzarsi per ambiti produttivi.

Vi è poi la qualità della costruzione europea, sottoposta a tensioni e lacerazioni fin qui sconosciute, con possibili ricadute sugli accordi di Schengen ma anche sulle forme di cooperazione legislativa, investigativa e giudiziaria.

E meriteranno attenzioni particolari i regimi politici di segno autoritario che partecipano alla comunità internazionale, compresa quella europea, e in particolare il loro orientamento tollerante o intransigente verso la corruzione (che, nonostante le credenze contrarie, sembra sposarsi piuttosto bene con i sistemi autoritari). Oppure i sistemi di realpolitik che governano le relazioni tra gli Stati, offrendo protezione o tolleranza "per necessità" (seppur non dichiarata) a soggetti criminali o illegali.

14. Linee di analisi per il futuro

1. i movimenti demografici (esosi, molecolari)
2. la globalizzazione (moltiplicazione-specializzazione)
3. la qualità della costruzione europea
4. la qualità dei sistemi autoritari
5. i sistemi di realpolitik

Matura sempre più, attraverso queste osservazioni, la consapevolezza di un'urgenza: quella di disporre di grandi affreschi generali e anche di una mappa storica il più possibile completa delle varie formazioni ed esperienze criminali operanti nel tempo, dagli Aiduchi dei Balcani pre-ottocenteschi ai Cangaceiros del Nordeste brasiliano di inizio novecento, dalla Mano Nera americana di fine ottocento al cartello di Sinaloa a cavallo dei Duemila, dalla Nuova Camorra Organizzata di Raffaele Cutolo degli anni settanta-ottanta del novecento fino ai nuovi cartelli delle favelas di Rio⁽²⁴⁾. L'urgenza di ricondurre a ordine uno svolgimento per sua natura tumultuoso e disordinato. Lo Schema 15 disegna dunque la griglia da riempire, cercando di dare più sistematicità ad approcci di sintesi come quello compiuto a metà novecento, anche con qualche inevitabile abbaglio, ma con straordinaria ricchezza e vivacità di particolari, da Eric J. Hobsbawm⁽²⁵⁾.

15. Il progetto: una mappa delle Organizzazioni Criminali

	base sociale	base culturale	base etnica	base religiosa	base politica 1 (independent)	base politica 2 (terror.)
regionali						
nazionali						
operanti su scala globale						
diffuse su scala globale						

(24) - Roberto Nicolini, Criminalità organizzata e narcotraffico: uno studio esplorativo sui casi di Rio de Janeiro e San Paolo, CROSS-Unimi, rapporto di ricerca, 2016.

(25) - Eric J. Hobsbawm, I banditi. Il banditismo sociale nell'età moderna, Einaudi, Torino, 1971 (ed. orig. 1969).

Fondamentalmente la mappa è pensata incrociando la base dei gruppi criminali (sociale, culturale, religiosa, etnica, politica...) e la scala geografica della loro attività e diffusione, tenendo conto che altro è la globalizzazione dei mercati, altro è la globalizzazione del radicamento, patrimonio -quest'ultimo- di pochissime organizzazioni.

Ed è evidente che già la realizzazione di una mappa di questo tipo sarebbe il punto di arrivo di una ricerca enciclopedica in grado di assorbire decenni di impegno di un istituto universitario.

A un livello di impegno paragonabile si colloca un altro progetto, a cui dà raffigurazione lo Schema 16.

Si tratta in questo caso di rispondere, anziché alla domanda “quali organizzazioni?”, alla domanda “in quale rapporto con gli Stati?”. È infatti di estremo interesse, anche per le ragioni già accennate, definire le relazioni che le organizzazioni criminali intrattengono con gli Stati, anche in funzione delle identità e dinamiche interne di questi ultimi.

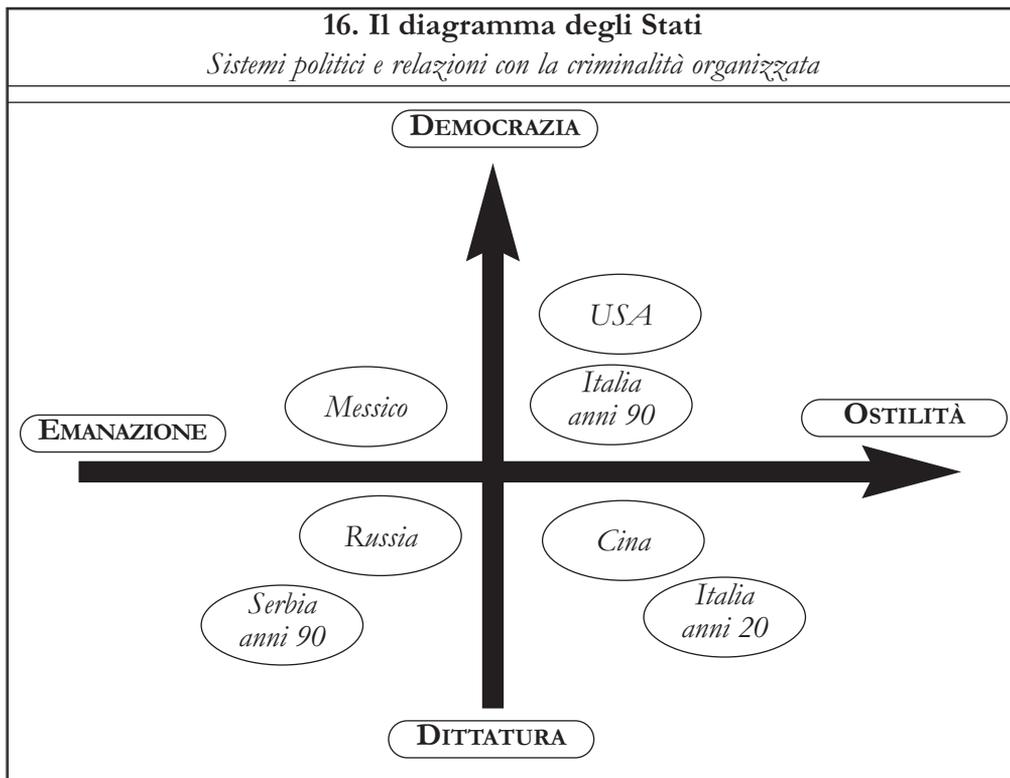
In alcune correnti dell'opinione pubblica è ad esempio diffusa l'idea che per contrastare più efficacemente la criminalità si debba potere contare su uno Stato “forte”, dotato di legislazioni repressive, e non troppo (o poco) incline al rispetto delle garanzie.

In altre correnti è invece diffusa la convinzione, opposta, che la criminalità possa essere più efficacemente combattuta con un ampliamento della democrazia, della trasparenza della vita pubblica e una piena tutela dei diritti civili e sociali.

In realtà la criminalità sembra sapere trovare alte linee di compatibilità sia con sistemi autoritari sia con sistemi democratici.

Il problema è semmai di definire con “quale autoritarismo” e con “quale democrazia” essa entri di volta in volta in rapporto.

Per questo diventa importante riuscire a dotarsi di un quadro di riferimento particolare: un classico piano di assi cartesiani su cui siano disposti orientativamente i diversi regimi politici a seconda del livello di democrazia che incarnano e del livello di ostilità che esprimono verso la stessa criminalità organizzata (dove la collocazione dei regimi dipende naturalmente da opzioni metodologiche e di principio che non possono che essere soggettive).



Nello Schema 16 l'asse delle ascisse costituisce in tal senso una sorta di continuum che porta da una situazione in cui i regimi politici sono emanazione più o meno diretta di élites criminali a una situazione di conflitto aperto e organico tra istituzioni e Organized Crime.

Mentre l'asse delle ordinate costituisce un continuum che interseca il primo portando da una situazione di dittatura a una situazione di democrazia avanzata.

7. Conclusioni. Un quadro di sintesi

Come è possibile cogliere, lo studio degli Scenari internazionali della criminalità organizzata sollecita l'adozione di una strumentazione teorica complessa, e anche la costruzione di un imponente patrimonio conoscitivo.

Attraverso le osservazioni precedenti, a cui si è cercato di dare una struttura logica in grado di comunicare ordinatamente il percorso della ricerca, si è tracciato appunto questo orizzonte. Sicché vale ora la pena proporre in un quadro di sintesi (Schema 17) quelli che appaiono i dati di fondo della nuova realtà, che non per questo coincidono con gli assi di ricerca più urgenti (già indicati nello Schema 14).

Si tratta di fenomeni che sembrano avere acquisito una loro relativa stabilità, e che i mutati equilibri e le nuove condizioni internazionali consegnano come (odierni) dati del problema a governi, organismi internazionali, strutture di intelligence e studiosi.

17. Scenari internazionali. Quadri di sintesi

1. multipolismo criminale;
2. spostamento del baricentro criminale a est;
3. la questione degli Stati;
4. centralità dei concetti di filiera e di network;
5. nascita di nuovi reati e mercati illegali;
6. movimenti demografici;
7. contiguità criminalità organizzata-terrorismo.

Il primo di essi è costituito dal sempre più marcato multipolarismo criminale. I tempi del duopolio (sempre relativo, si intende) cartelli di Medellín - Cosa nostra siciliana appaiono davvero finiti. È come se un immenso mercato di beni e servizi illegali si fosse liberato dalla Storia presentandole il conto delle sue miopie e dei suoi egoismi.

Questa struttura multipolare si è realizzata attraverso uno spostamento verso est di quello che possiamo chiamare il “baricentro criminale” e ponendo all’intera opinione pubblica mondiale la questione degli Stati, ovvero degli Stati giovani e deboli (anche se autoritari), degli Stati collusi e dei cosiddetti Stati-canaglia⁽²⁶⁾.

(26) - Vedi in accezione correlata ma più generale Loretta Napoleoni, *Economia canaglia. Il lato oscuro del nuovo ordine mondiale*, Il Saggiatore, Milano, 2009

In questo quadro il mutamento dei modelli operativi ha visto assumere nuova centralità da parte dei concetti di filiera e di network (sulla droga come sulla contraffazione, sulle armi come sugli scambi tra merci proibite) e ha visto nascere nuovi reati e mercati illegali, dallo smaltimento dei rifiuti tossici o informatici⁽²⁷⁾ alla contraffazione dei medicinali.

Il tutto è poi complicato dalla grande questione demografica e anche dai sempre più ravvicinati rapporti tra criminalità organizzata e terrorismo, spesso protagonisti di apparenti scambi di ruolo, con il terrorismo che si fa criminalità per finanziarsi e la criminalità che si fa terrorismo per imporre le proprie leggi contro i concorrenti, le istituzioni o le popolazioni⁽²⁸⁾.

Chi voglia seguire i mutamenti mondiali attraverso questa prospettiva ha insomma pane per i suoi denti.

(27) - Eleonora Di Pilato, Movimenti di guerriglia e criminalità organizzata nell'Africa nord-occidentale, op. cit.

(28) - Spunti di interesse in questa direzione si trovano in Alessandro Coscia, Scenari internazionali del Narco-terrorismo: aspetti strategici e di sicurezza, paper conclusivo del Corso di perfezionamento in Scenari internazionali della criminalità organizzata, Università degli Studi di Milano, anno accademico 2015-2016. In particolare, per le aree di transizione dell'Africa nord-occidentale, vedi FCO, Trafficking and Terrorism in the Sahel, Foreign Office Research Analyst Papers, November 12, 2013

LA GESTIONE DELLE CRISI INTERNAZIONALI NELLA DOTTRINA DELL'UNIONE EUROPEA



Gen. B. Alfonzo MANZO

*Direttore dell'Istituto di Studi Professionali e
Giuridico Militari (ISPGM)
della Scuola Ufficiali Carabinieri Roma.*



Col. Mario VIGNATI

*Già Titolare di Cattedra di Arte Militare
e Operazioni di Mantenimento della Pace
dell'ISPGM.*

SOMMARIO: 1. Generalità. Struttura. - 2. La politica estera di sicurezza comune (PESC). La politica europea di sicurezza e difesa dell'UE (PESD), oggi politica di sicurezza e difesa comune (PSDC). - 3. Lo sviluppo delle capacità di impiego della Polizia Europea per la gestione delle situazioni di crisi in teatri post-conflittuali. - 4. Gli sviluppi successivi della PESD/PSDC. Il trattato di Lisbona. - 5. La situazione odierna. - 6. Il servizio europeo per l'azione esterna (EEAS). - 7. Le Missioni dell'UE.

1. Generalità. Struttura

L'Unione Europea, pur non essendo uno Stato federale, è qualcosa di più di una semplice confederazione di Paesi. Infatti, la sua struttura non rientra in nessuna categoria giuridica classica. Si tratta di un fenomeno storicamente unico, il cui sistema decisionale è in costante evoluzione da oltre sessant'anni a questa parte. I trattati (che costituiscono il «diritto primario») sono la base di un vasto corpo di atti normativi (il cosiddetto «diritto derivato») che incide direttamente sulla vita quotidiana dei cittadini europei. Il diritto derivato comprende principalmente regolamenti,

direttive e raccomandazioni adottate dalle istituzioni europee. Questi atti legislativi e, in maniera più generale, le politiche dell'Unione sono il risultato delle decisioni prese dal Consiglio (che rappresenta i governi nazionali), dal Parlamento europeo (che rappresenta i popoli d'Europa) e dalla Commissione europea (organo indipendente dai governi e garante dell'interesse comune degli europei). Anche altre istituzioni e organismi svolgono un ruolo preciso, come indicato di seguito. Dal 1° luglio 2013, con l'ingresso della Croazia, i Paesi membri dell'UE sono 28⁽¹⁾.

2. La politica estera di sicurezza comune (PESC). La politica europea di sicurezza e difesa dell'UE (PESD), oggi politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)⁽²⁾

a. Il servizio diplomatico dell'UE

La Politica Estera e di Sicurezza Comune - Common Foreign and Security

- (1) - Nel referendum del 23 giugno 2016, i cittadini britannici si sono espressi per lasciare l'Unione europea attivando così la procedura legale prevista dall'art. 50 del Trattato di Lisbona.
- (2) - Art. 17 TUE. - "1. La politica estera e di sicurezza comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre a una difesa comune qualora il Consiglio europeo decida in tal senso. In tal caso il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare tale decisione secondo le rispettive norme costituzionali. La politica dell'Unione a norma del presente articolo non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi di alcuni Stati membri, i quali ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite l'Organizzazione del trattato del Nordatlantico (NATO), nell'ambito del trattato dell'Atlantico del Nord, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto. La definizione progressiva di una politica di difesa comune sarà sostenuta, se gli Stati membri lo ritengono opportuno, dalla loro reciproca cooperazione nel settore degli armamenti.
2. Le questioni cui si riferisce il presente articolo includono le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace.
3. L'adozione di decisioni che hanno implicazioni nel settore della difesa, di cui al presente articolo, non pregiudica le politiche e gli obblighi di cui al paragrafo 1, secondo comma.
4. Le disposizioni del presente articolo non ostano allo sviluppo di una cooperazione rafforzata fra due o più Stati membri a livello bilaterale, nell'ambito dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO) e della NATO, purché detta cooperazione non contravvenga a quella prevista dal presente titolo e non la ostacoli.
5. Per favorire lo sviluppo degli obiettivi del presente articolo, le disposizioni dello stesso saranno riesaminate in conformità all'articolo 48".

Policy (PESC-CFSP) comprende la Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) ed è l'insieme delle azioni finalizzate al perseguimento dei principali obiettivi di politica estera dell'UE fra cui vi sono gli obiettivi di sicurezza da perseguire fuori dai confini dell'Unione. Tali politiche sono state introdotte dai trattati di Maastricht (1992), Amsterdam (1997) e Nizza (2001). Questi trattati, secondo l'impostazione politica antecedente al Trattato di Lisbona (2009), avevano originato il «secondo pilastro» dell'UE, un ambito in cui si decidevano le azioni da intraprendere tramite accordi intergovernativi e in cui il Parlamento e la Commissione svolgevano un ruolo marginale.

Le decisioni in questo campo erano prese per consenso e gli Stati membri erano liberi di astenersi. Nonostante il trattato di Lisbona abbia eliminato i «pilastri» dalla struttura dell'UE, lo stesso non ha cambiato le modalità con cui vengono prese le decisioni in materia di sicurezza e difesa. Tuttavia, esso ha cambiato la denominazione della politica, da PESD a PSDC: Politica di Sicurezza e Difesa Comune (CSDP - *Common Security and Defence Policy*). Ha inoltre messo in evidenza il profilo della PESC con la creazione della figura dell'Alto Rappresentante (AR-HR) dell'UE per gli affari esteri e la politica di sicurezza (1° dicembre 2009) che è anche vicepresidente della Commissione Europea. Il suo compito è di rappresentare il parere collettivo dell'UE e di agire in nome dell'Unione in seno alle organizzazioni internazionali e nelle conferenze internazionali, favorendo a livello politico/strategico il coordinamento dell'azione diplomatica e di quelle della Commissione Europea e del Consiglio dell'UE.

L'AR/HR per l'UE è assistito da numerosi funzionari UE e nazionali ed entità (vds. successivo paragrafo 5) che formano il Servizio Europeo per l'Azione Esterna-SEAE (*European External Action Service-EEAS*), ovvero il servizio diplomatico dell'UE. Sostanzialmente, l'obiettivo della politica estera dell'UE è di garantire sicurezza, stabilità, democrazia e rispetto dei Diritti Umani non solo nelle immediate vicinanze (ad esempio nei Balcani), ma anche nei punti critici del pianeta, come in Africa, nel Medio Oriente e nel Caucaso. I suoi strumenti principali sono azioni di «potere morbido» (*soft power*), quali missioni di osservazione elettorale, aiuti umanitari e assistenza allo sviluppo, oltre a missioni di gestione delle crisi vere e proprie.

b. Lo sviluppo della Politica Europea di Sicurezza Comune

La cooperazione tra gli Stati dell'UE circa le questioni di politica estera di interesse generale è stata gestita, per molti anni, con meccanismi di consultazione. Il Trattato di Maastricht segnò un cambiamento epocale, ormai ineludibile a causa dei noti avvenimenti di quegli anni, tra cui la fine della Guerra Fredda con le conseguenti dissoluzioni del blocco sovietico, e la riunificazione tedesca. In tale occasione gli Stati membri dell'allora CEE decisero, tra l'altro, di avviare il percorso per giungere ad una politica estera comune in uno scenario geo-strategico completamente nuovo.

Molti sono stati gli interventi di modifica e ampliamento del trattato, a testimoniare comunque la validità concettuale e propositiva.

La PESC (Politica Estera per la Sicurezza Comune) si sviluppò ufficialmente con il Trattato sull'UE (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993. Il trattato sull'Unione europea (TUE) segnò una tappa fondamentale nell'integrazione europea poiché consentì di avviare l'integrazione politica. Esso conseguì cinque obiettivi essenziali:

- rafforzare la legittimità democratica delle istituzioni;
- rendere più efficaci le istituzioni;
- instaurare un'unione economica e monetaria;
- sviluppare la dimensione sociale della Comunità;
- istituire una politica estera e di sicurezza comune (Titolo V), per consentire agli Stati membri di avviare azioni comuni in materia di politica estera: "La Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione Europea, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre a una difesa comune".

Il Trattato di Maastricht rappresentò una tappa determinante della costruzione europea. Attraverso l'istituzione dell'Unione Europea, la creazione di un'unione economica e monetaria e l'estensione dell'integrazione europea a nuovi settori, la Comunità entrò in una dimensione politica, oltre all'originaria dimensione essenzialmente economica.

Consapevoli dell'evoluzione dell'integrazione europea, degli ampliamenti

futuri e delle necessarie modifiche istituzionali, gli Stati membri inserirono una clausola di revisione del trattato: l'articolo "N" prevedeva infatti la convocazione di una conferenza intergovernativa nel 1996, conferenza culminata nella firma del trattato di Amsterdam nel 1997.

Sempre nel 1992, il 19 giugno, si tenne nei dintorni di Bonn, nei pressi della collina di Petersberg, una riunione del Consiglio dei Ministri della UEO (Unione Europea Occidentale), nel corso della quale vennero definiti, tra l'altro, i compiti di sicurezza, difesa e di missioni per il ristabilimento della pace della UEO, oggi ricordati come i "*Compiti di Petersberg*" ed introdotti nel TUE a partire dal Trattato di Amsterdam nel 1997 (entrato in vigore il 1° maggio 1999) come nuova competenza dell'UE, consentendo all'UE di agire d'iniziativa anche perché buona parte di tali compiti non richiede un mandato specifico dell'ONU. L'articolo 17/2° del TUE (corrente) circoscrive l'ambito delle missioni PESD all'esecuzione dei Compiti di Petersberg:

- *missioni umanitarie e di soccorso*, come per esempio l'evacuazione di cittadini di stati membri dell'UE da aree di crisi;
- *missioni di mantenimento della pace (peace-keeping)*, per prevenire l'erompere di un conflitto tra due Stati;
- *missioni di unità di combattimento nella gestione delle crisi*, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace, come per esempio l'imposizione di una zona demilitarizzata per separare due fazioni in guerra.

Il 3-4 giugno 1999 ebbe luogo il Consiglio Europeo di Colonia, nel quale venne deciso che l'UE avrebbe dovuto sviluppare concretamente le capacità per assolvere i Compiti di Petersberg, ponendo quindi al centro del processo di potenziamento della PESC la gestione delle crisi. Ma fu con il Consiglio Europeo di Helsinki nel dicembre 1999 che la PESD, ancora in nuce, cominciò a prendere corpo. In quell'occasione venne infatti stabilito che entro il 2003 (*Headline Goal 2003*) gli Stati membri si sarebbero dotati, grazie ad una cooperazione volontaria alle operazioni dirette dall'UE, di una Forza di Reazione Rapida con la capacità di schierarsi nell'arco di 60 giorni e mantenere per almeno un anno forze militari complessive fino a un massimo di 50.000-60.000 uomini, da impiegare in missioni umanitarie e di mantenimento e ristabilimento della pace (previste tra i cosiddetti Compiti di Petersberg).

Sempre a Helsinki, si decise l'istituzione, nell'ambito del Consiglio, di un complesso di organismi politici e militari (vds. successivo paragrafo 5) per consentire all'UE di garantire la necessaria guida politica e direzione strategica di tali operazioni, nel rispetto del quadro istituzionale unico: il Comitato Politico e di Sicurezza (*Political and Security Committee, PSC*), il Comitato per gli Aspetti Civili della gestione delle crisi (*CIVCOM*), il Comitato Militare dell'UE (*EU Military Committee, EUMC*) e lo Stato Maggiore dell'UE (*EU Military Staff, EUMS*), responsabili di pianificare, dirigere e controllare, a livello politico e strategico, l'impiego degli assetti civili e militari a disposizione dell'UE per l'assolvimento dei compiti di sicurezza e difesa. Tali organismi rispondono del proprio operato al Consiglio UE e hanno sede a Bruxelles. È questo insieme di strumenti a dare sostanza alla Politica di Sicurezza e Difesa Comune. Esso permette infatti all'UE di eseguire i compiti che si è prefissata, ossia di svolgere missioni umanitarie e di pacificazione o di mantenimento della pace. Venne anche stabilito che l'UE si dovesse proporre per condurre operazioni per un'azione globale e coerente di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi con un impiego coordinato di tutti gli strumenti civili e militari, specie laddove la NATO non avesse voluto impegnarsi nel suo complesso.

Nel corso del Consiglio Europeo di Salonicco, nel giugno 2003, venne poi deciso di creare un'Agenzia europea per la difesa (AED-EDA) allo scopo di favorire lo sviluppo delle capacità militari dell'UE. Con il diventare delle tecnologie militari sempre più sofisticate e costose, era già allora evidente la necessità di incrementare la cooperazione fra i governi dell'UE nella fabbricazione degli armamenti per provvedere alla standardizzazione e all'interoperabilità dei sistemi e degli equipaggiamenti e consentire, quindi, alle forze armate europee di effettuare missioni congiunte. Ciò anche nell'ottica comune di contenere la spesa pubblica per affrontare la crescente crisi finanziaria. L'Agenzia è stata formalmente istituita nel 2004.

Nel 2004 venne fissato il nuovo obiettivo globale per le capacità militari da raggiungere entro il 2010 (*Headline Goal 2010*), mirante a coprire l'intero spettro delle possibili missioni di gestione di crisi UE, nell'ottica "ampliata" dalla Strategia Europea di Sicurezza del 2003. Tale progetto era basato su di un approccio a tappe, fra le quali:

- la creazione della citata Agenzia Europea per la difesa;
- la realizzazione dei *Battle Groups* (forze di reazione rapida da 1500 uomini schierabili in 5/10 giorni per almeno 60 giorni, con l'obiettivo di fare fronte a contingenze contenute nel tempo o a servire quale "*entry force*" per operazioni più ampie);
- la progressiva integrazione degli assetti di trasporto aereo strategico;
- lo sviluppo di nuove capacità di trasporto marittimo;
- lo sviluppo di un sistema di comunicazioni integrato;
- l'incremento quantitativo e qualitativo delle forze armate nazionali e lo sviluppo di adeguate sinergie tra le forze armate nazionali.

3. Lo sviluppo delle capacità di impiego della Polizia Europea per la gestione delle situazioni di crisi in teatri post-conflittuali

Accanto alle capacità militari, l'UE si è progressivamente impegnata a sviluppare altrettanto efficaci strumenti civili di gestione delle crisi (forze di polizia, amministratori civili, operatori giudiziari, protezione civile). Nel senso, nei seguenti Consigli Europei sono state assunte decisioni per:

a. Feira (19-20 giugno 2000):

- sviluppo degli strumenti civili per la gestione delle crisi (*crisis management*): *Police, Rule of Law, Civil Protection and Civil Administration*;
- contributi alle Missioni delle Organizzazioni Internazionali (es. UN e OSCE) o Missioni autonome dell'UE;
- istituzione del Comitato per gli Aspetti Civili della Gestione delle Crisi (CIVCOM) ed affermazione della priorità delle capacità di polizia;
- obiettivo da conseguire entro il 2003: 5000 police officers per missioni internazionali, 1400 dei quali da proiettare entro 30 giorni;
- speciale attenzione per lo sviluppo di "Integrated Police Units" robuste, rapidamente dispiegabili, flessibili ed interoperabili, in particolare durante la transizione dall'iniziale comando militare alla responsabilità civile;

b. Nizza (7-10 dicembre 2000), previsione di due scenari operativi da fronteggiare:

- rafforzamento delle Polizia locali, attraverso missioni di monitoraggio, addestramento, assistenza e consulenza;

- mandato esecutivo (substitution mission), in situazioni non stabilizzate ove la Polizia locale sia collassata, articolato su tre fasi:

- dispiegamento rapido, per assicurare il controllo del territorio;
- transizione, per ristabilire la sicurezza pubblica;
- fase post-crisi, della ricostruzione civile e graduale ritorno all'operatività delle istituzioni locali.

I due scenari non sono necessariamente indipendenti, ma potrebbero costituire l'evoluzione di precedenti situazioni. Con il termine Polizia si considerano sia reparti di Polizia ad ordinamento civile che quelli a *status* militare;

c. Göteborg (15-16 giugno 2001):

- creazione della *Police Unit* nel Segretariato Generale (affidata inizialmente ad un Ufficiale Superiore dell'Arma dei Carabinieri), oggi non più esistente dopo la creazione del Servizio di Azione Esterna;

- approvazione del "Police Action Plan" basato sul contributo delle Polizie degli Stati Membri. Il Piano prevede:

- sviluppo e certificazione di
 - strumenti organizzativi per la pianificazione e la condotta delle operazioni di polizia a livello politico-strategico;
 - principi e sistemi di C2 nelle operazioni di polizia;
 - sistemi per assicurare l'interoperabilità delle Forze di Polizia coinvolte in missioni dell'EU;
- sviluppo ed implementazione dei programmi addestrativi;
- individuazione di appropriate procedure di finanziamento delle operazioni di polizia dell'UE.

In tale fase, lo sviluppo delle capacità d'impiego di una Polizia europea per la gestione delle situazioni di crisi in teatri post-conflittuali fu oggetto di ulteriori iniziative, anche ai fini delle verifiche della crescita delle capacità medesime:

- questionario sulle capacità di Polizia dei singoli Paesi, diffuso nel maggio 2001 e riferito agli aspetti:

- qualitativi, con il fine di:
 - creare una matrice, contenente le funzioni di Polizia per le diverse missioni di Polizia internazionale: supervisione e mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica; indagini criminali; organizzazione e amministrazione;

•• indicare il tipo di contributo, singole professionalità o di Unità Integrate;

•• individuare peculiari funzioni o capacità tra i contributi offerti (ad esempio per la difesa dell'ambiente o della salute pubblica ...);

•• conoscere eventuali vincoli all'impiego dei contributi;

• quantitativi, al fine di confermare la possibilità di riscontrare i due dispiegamenti ipotizzati nel Consiglio di Feira;

- conferenza dei Capi delle Polizie (tenutasi a Bruxelles il 10 maggio 2001);

- conferenza del Comitato Ministeriale sulle capacità di Polizia (tenutasi pure a Bruxelles il 19 novembre 2001) ove, tra l'altro, i risultati del questionario confermarono le ipotesi quantitative del dispiegamento;

- implementazione del Police Action Plan attraverso:

• concetti di *command and control* delle operazioni di polizia a livello strategico ed operativo;

• organizzazione per assicurare l'interoperabilità delle Forze di Polizia (equipaggiamento, supporto logistico-amministrativo, terminologia comune e *guidelines for international policing*);

• un programma comune di addestramento per gli Ufficiali di Polizia per la gestione delle crisi.

La raccolta dei dati qualitativi e quantitativi, le verifiche e le attività man mano avviate consentirono di:

- dimostrare:

• la copertura completa dell'intero spettro delle capacità richieste per le differenti missioni indicate a Nizza e Göteborg;

• la volontà di alcuni Stati Membri di impiegare Unità Integrate di Polizia;

• la presenza di vincoli particolari di impiego dei contributi;

- confermare la priorità delle problematiche di Polizia sugli altri aspetti civili di gestione delle crisi;

- definire le strutture organizzative;

- approfondire gli aspetti legati ai due scenari individuati nel Consiglio di Nizza;

- perfezionare i documenti relativi al comando e controllo, addestramento e interoperabilità;

- organizzare e condurre esercitazioni comuni (CME 02; Lucerna 03).

In breve tempo vennero conseguiti i seguenti obiettivi:

- piena implementazione del *Police Action Plan*;

- definizione:

• della struttura di comando e controllo a livello strategico;

• supporto logistico;

• aspetti finanziari;

- dotazione della *Police Unit* di un database a fini di pianificazione e per valutare le capacità dell'*EU Police*;

- sviluppo di un catalogo dettagliato delle *Police Forces*;

- incremento delle capacità della *Police Unit* per la pianificazione e la condotta di *Police Operations* (integrazione della pianificazione e coordinazione tra componente militare e di Polizia; valutazione delle situazioni operative; conduzione di esercitazioni; preparazione della cornice giuridica; SOP, *standard operating procedures*; ROE, regole d'ingaggio; dottrina).

In tale contesto l'Arma offrì una disponibilità di:

- 800 unità, di cui 200 a schieramento rapido (150 per Unità Integrate e 50 per missioni di assistenza/monitoraggio);

- 3 HQs livello B./Rgt di cui 1 a schieramento rapido.

Nel 2003 la capacità della Polizia europea poteva essere così riassunta:

- risorse professionali: disponibilità di 5000 unità di Polizia, di cui 1400 prontamente impiegabili in 30 giorni;

• linee guida: ampio spettro di incarichi; mandato chiaro e adeguato; approccio integrato, ovvero sinergia tra militari e civili; coordinamento con le Organizzazioni internazionali;

• metodologia per l'acquisizione degli obiettivi: configurazione degli scenari e individuazione delle conseguenti missioni; definizione delle capacità necessarie a fronteggiare le specifiche situazioni; richiesta di contributi ai Paesi membri dell'UE; implementazione dell'acquisizione degli obiettivi;

- scenari prevedibili:

• supporto alla Polizia locale:

•• missioni per acquisire la piena conoscenza delle situazioni;

•• missioni preventive e di monitoraggio;

- consulenza generale in specifiche aree delle attività di Polizia;
- addestramento (in ogni settore ed a tutti i livelli);
- formazione dei formatori;
- compiti aggiuntivi (supporto ad altri operatori; verifica dotazioni anche in relazione al rispetto dei DU; ecc.);
 - sostituzione della Polizia locale (poteri esecutivi);
 - tutti i compiti di Polizia (controllo del territorio; polizia di prossimità; ordine e sicurezza pubblica; polizia giudiziaria; attività info-investigativa; polizia amministrativa; ecc.);
 - riordino e/o ricostituzione delle Forze di Polizia locali;
 - monitoraggio, consulenza e addestramento lavoro durante;
 - compiti addizionali (polizia di frontiera; logistica; struttura del sistema di comunicazione e sistema di allarme; ecc.).
- tipologia di missioni gestibili:
 - missioni di Strengthening (rafforzamento): *monitoring, mentoring, advising e training*:
 - *monitoring and mentoring*, monitoraggio e mentoraggio: per elevare gli standard di rendimento ed assicurare il rispetto dei diritti umani;
 - *Police training*, addestramento: per sviluppare la capacità di coprire tutte le funzioni di Polizia e incrementare il livello di professionalità;
 - *Police advising*, sostegno e indicazioni (consigli) in specifici campi e/o per il riordino in aderenza agli standards internazionali;
 - *Substitution*, sostituzione in assenza della Polizia locale o nella sua incapacità di gestire l'ordine e la sicurezza pubblica, assumendo la temporanea responsabilità di assicurare tutte le attività di Polizia necessarie;
 - *Fact finding missions* (FFM), missioni per acquisire la piena conoscenza delle situazioni.

Quanto sopra esposto riveste tuttora connotati di piena attualità a dimostrazione della lungimiranza del progetto e della corretta impostazione dello stesso.

In sintonia con l'attenzione rivolta alle risorse militari, l'UE ha proseguito nel rivolgere la propria attenzione al consolidamento del catalogo delle risorse non militari attraverso l'esercizio del Civilian Headline Goal 2008 e poi del Civilian Headline Goals 2010, che prevedevano l'individuazione all'interno

delle Amministrazioni degli Stati membri di professionalità riconducibili alle aree di Polizia, Amministrazione Civile, Protezione Civile e Stato di diritto (*rule of law*).

Dette risorse si ipotizzarono impiegabili indicativamente in quattro tipi di scenario: stabilizzazione e ricostruzione, prevenzione dei conflitti, rafforzamento mirato delle istituzioni e operazioni umanitarie di supporto civile.

4. Gli sviluppi successivi della PESD/PSDC. Il trattato di Lisbona

La Strategia Europea in materia di Sicurezza (Un'Europa sicura in un mondo migliore) varata nel dicembre 2003, prese le mosse da alcune premesse di fondo per poi individuare una serie di minacce con cui l'Europa è ancora oggi chiamata a confrontarsi. Partendo infatti dal presupposto che nessun Paese sia in grado di affrontare da solo i complessi problemi odierni e che l'Unione Europea, con una popolazione di 450 milioni di persone e con un prodotto nazionale lordo pari circa a un quarto di quello mondiale, è inevitabilmente un attore globale, sono state individuate alcune minacce per la sicurezza del continente, quali terrorismo, proliferazione delle armi di distruzione di massa, conflitti regionali, fallimento degli Stati e criminalità organizzata. Sulla base di questo scenario, in un'ottica di difesa della propria sicurezza e di promozione dei propri valori, l'Unione ha individuato tre obiettivi strategici:

- *affrontare le minacce asimmetriche/non convenzionali*: la fine della guerra fredda ed il contesto della globalizzazione hanno comportato un'evoluzione del concetto tradizionale di autodifesa, non più basata sul pericolo di un'invasione, ma su minacce meno visibili, spesso lontane, le quali richiedono che la prima linea di difesa sia spesso all'estero. La prevenzione dei conflitti e delle minacce assume un carattere prioritario. Poiché nessuna delle minacce è più puramente militare né può essere affrontata con mezzi solamente militari, occorre una combinazione di strumenti militari, civili e politici;

- *costruire sicurezza nelle nostre vicinanze ed in particolare nei Balcani, nel Mediterraneo, in Medio Oriente e nel Caucaso*;

- *costruire un ordine internazionale basato su un multilateralismo efficace* nel quadro fondamentale della Carta delle Nazioni Unite e nel rispetto di istituzioni quali l'OMC/WTO, la NATO e l'OSCE.

In occasione del Consiglio Europeo del 14 dicembre 2007 in Lisbona, i Capi di Stato e di Governo avevano incaricato l'allora Segretario Generale / Alto Rappresentante Javier Solana di predisporre un documento di revisione della Strategia Europea di Sicurezza. Tale documento è stato presentato in occasione del Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne dei primi di dicembre 2008 e successivamente approvato dal Consiglio Europeo dell'11 e 12 dicembre 2008.

L'aggiornamento della strategia europea di sicurezza del 2003, pur prendendo le mosse dalla precedente versione, approfondì una serie di nuove sfide per l'Europa: le conseguenze della debolezza degli Stati ("failing States"), la criminalità, la pirateria, le sofferenze diffuse, l'immigrazione illegale, la vulnerabilità energetica, il riscaldamento globale e la degradazione ambientale, i disordini finanziari, ecc..

Nel documento, particolare attenzione venne dedicata ai rischi legati alle sfide della proliferazione delle armi di distruzione di massa, del terrorismo e del crimine organizzato, della sicurezza energetica e dei cambiamenti climatici. Si prese infatti atto di come la minaccia legata alla proliferazione delle armi di distruzione di massa fosse cresciuta negli ultimi cinque anni e non fosse soltanto legata al rischio di utilizzo di tali strumenti da parte degli Stati, ma anche da parte delle organizzazioni terroristiche. Rispetto al contrasto di queste ultime vennero individuati quattro ambiti operativi: prevenzione del fondamentalismo e del reclutamento di potenziali terroristi, protezione dei potenziali obiettivi, ricerca dei potenziali terroristi e reazione in seguito ad un attacco.

Nel quadro di una società moderna sempre più dipendente dalle infrastrutture informatiche, venne inoltre dedicata una particolare attenzione al rischio di attacchi informatici.

In tema di sicurezza energetica si pose l'accento da un lato sull'opportunità di differenziare le fonti e di sviluppare un mercato unico europeo dell'energia e dall'altro si evidenziò l'importanza di politiche adeguate verso i principali fornitori di petrolio e gas nonché verso i paesi attraversati da infrastrutture finalizzate all'approvvigionamento del continente.

Venne infine messo in evidenza il problema dei mutamenti climatici, a cui l'evoluzione di quegli ultimi anni aveva attribuito una particolare urgenza.

Il Trattato di Lisbona (siglato nel 2007 ed entrato in vigore nel dicembre 2009) procedette all'attuazione di vaste riforme. Esso pose fine alla Comunità Europea, abolì la precedente architettura dell'UE ed attuò una nuova ripartizione delle competenze tra l'UE e gli Stati membri. Modificò altresì il funzionamento delle istituzioni europee ed il processo decisionale, con l'obiettivo di migliorare entrambe in una UE ormai allargata a 27⁽³⁾ Stati membri.

Il trattato di Lisbona riformò inoltre molte politiche interne ed esterne dell'UE: in particolare consentì alle Istituzioni di legiferare e di adottare misure in nuovi settori politici.

Di particolare importanza risultarono:

- l'istituzione della figura dell' "Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza/Vice Presidente della Commissione", che riunisce in sé i ruoli e le attribuzioni di due figure istituzionali precedentemente distinte, l'Alto rappresentante per la PESC ed il Vice Presidente della Commissione Europea. Ricongiungendo il versante amministrativo e politico delle relazioni esterne, l'UE intese semplificare il quadro istituzionale e l'efficacia della politica estera europea, coordinando tutte le iniziative esterne promosse dal Consiglio e dalla Commissione;

- la creazione di un "Servizio Europeo per l'Azione Esterna (*European External Action Service-EEAS*)" - vds immagine pagina seguente;

- il rafforzamento della credibilità dell'UE quale attore della politica internazionale, attribuendole una personalità giuridica internazionale unica. Questa venne introdotta dall'articolo 47 delle disposizioni finali del nuovo TUE ("l'Unione ha personalità giuridica") e rafforzata dalla disposizione del nuovo terzo comma dell'articolo 1, secondo il quale "l'Unione sostituisce e succede alla Comunità europea".

L'Unione europea acquisì così la capacità di stipulare accordi internazionali vincolanti, al tempo stesso, per le sue istituzioni e per gli Stati membri.

Il Trattato di Lisbona ha inoltre:

- modificato il Titolo V del TUE in "Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione Europea e disposizioni specifiche sulla Politica estera e di sicurezza comune";

(3) - Dal 1° luglio 2013 gli Stati membri sono 28 a seguito dell'ammissione nell'UE della Croazia.

- specificato che la PESC si sarebbe fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica tra gli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri;

- aggiunto che la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), già Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) e denominata PSDC dal Trattato di Lisbona, avrebbe costituito parte integrante della PESC. Essa sarebbe cioè stata uno strumento della politica estera dell'Unione finalizzata al mantenimento della pace, alla prevenzione dei conflitti ed al rafforzamento della sicurezza internazionale. Secondo quanto previsto dal vigente TUE, avrebbe riguardato tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione e compreso la graduale definizione di una politica di difesa comune. Essa avrebbe dovuto assicurare che l'UE disponesse di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. L'Unione avrebbe potuto avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti ed il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite. Il trattato specificava che la politica di sicurezza e di difesa comune comprendeva la "graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione", per giungere ad una difesa comune allorquando il Consiglio Europeo, deliberando all'unanimità, avrebbe poi così deciso;

- precisato ed ampliato il novero delle cosiddette missioni di Petersberg, cui aggiunse azioni congiunte in materia di disarmo, missioni di consulenza ed assistenza in materia militare, missioni di prevenzione dei conflitti, operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Il trattato precisava che "tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a Paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio". Per queste missioni fu previsto l'Unione potesse ricorrere a mezzi militari e civili ed il Consiglio - all'unanimità - potesse affidare ad un gruppo di Stati membri la loro realizzazione. Il coordinamento per gli aspetti civili e militari di tali missioni poteva essere assicurato dall'Alto Rappresentante;

- eliminato l'attuale divieto di dare vita a cooperazioni rafforzate e con-

templato la possibilità che gli Stati membri che desiderino assumere impegni più vincolanti in questo ambito possano realizzare fra loro una “cooperazione strutturata permanente”, previa decisione adottata a maggioranza qualificata dal Consiglio. A differenza di quanto previsto in generale per le cooperazioni rafforzate, il Trattato di Lisbona non prevedeva un numero minimo di Paesi partecipanti alla cooperazione strutturata permanente;

- incluso:

- una clausola di reciproca difesa, con l’obbligo di aiuto e di assistenza reciproca fra gli Stati membri, con tutti i mezzi, nel caso in cui uno Stato fosse oggetto di un’aggressione armata nel suo territorio, in conformità all’articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite e nel rispetto degli impegni dell’organizzazione del trattato del Nord-Atlantico per gli Stati membri che vi appartengono. Tale obbligo non pregiudicava il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di alcuni Stati membri;

- una clausola di solidarietà, che imponeva all’Unione ed agli Stati membri di agire congiuntamente qualora uno di questi sia oggetto di un attacco terroristico o di una calamità naturale o provocata dall’uomo;

- una base giuridica specifica per l’aiuto umanitario e l’istituzione di un corpo volontario europeo di aiuto.

Il Trattato di Lisbona ha tuttavia ribadito che il perseguimento della politica di sicurezza e di difesa comune:

- non pregiudicava il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri;

- rispettava gli obblighi derivanti dal Trattato del Nord-Atlantico, per gli Stati membri che ritenessero che la loro difesa comune si realizzi tramite la NATO, ed era compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto.

Tale approccio risultava così in sintonia con la volontà di cooperazione reciprocamente espresse dalle due organizzazioni sin dagli accordi “Berlin plus” conclusi tra la NATO e l’UE a partire dal meeting in Berlino del 1996 (accordo *Western European Union* WEU - NATO), accordi che, tra l’altro, consentono all’Unione Europea di accedere ai mezzi logistici della NATO (mezzi di localizzazione, comunicazione, comando e trasporto).

5. La situazione odierna

Oggi l'Unione Europea opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di:

- salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità;
- consolidare e sostenere la democrazia, lo stato di diritto (*rule of law*), i diritti dell'uomo (*human rights*) ed i principi del diritto internazionale;
- preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi ed ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki⁽⁴⁾ (1° agosto 1975) ed agli obiettivi della Carta di Parigi (19-21 novembre 1990 - incontro dei Capi di Stato e di Governo partecipanti alla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa "CSCE" poi evoluta in "OSCE"), compresi quelli relativi alle frontiere esterne;
- favorire lo sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale ed ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà;
- incoraggiare l'integrazione di tutti i Paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali;
- contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile;
- aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo;

(4) - Dal luglio 1973 al luglio 1975 si svolsero (a Helsinki e Ginevra) le trattative per l'elaborazione dell'Atto finale di Helsinki, sottoscritto dai Capi di Stato e di Governo dei 35 Paesi il 1 agosto 1975. A questo insieme di riunioni venne dato il nome di Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE). Gli Stati firmatari dell'Atto Finale furono tutti i Paesi europei, esclusa l'Albania (che lo ha sottoscritto nel 1990), e comprese le due Germanie, la Santa Sede e il Principato di Monaco, nonché gli Stati Uniti d'America e il Canada. L'Atto Finale si divide in tre sezioni, che raggruppano le principali questioni in oggetto dei negoziati dei tre anni precedenti: sicurezza; cooperazione economica, scientifica, tecnica e ambientale; diritti umani. Esso non costituisce un accordo internazionale vero e proprio e, pertanto, non è stato oggetto, così come i documenti finali dei successivi vertici di Parigi del 1990 e di Helsinki del 1992, di ratifica da parte dei singoli Parlamenti nazionali.

- promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale.

Il Consiglio Europeo individua pertanto gli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione sulla base dei principi e degli obiettivi di cui sopra. Sulla base degli orientamenti generali e delle linee strategiche definiti dal Consiglio Europeo, il Consiglio UE elabora la politica estera e di sicurezza comune e prende le decisioni necessarie per definire ed attuare tale politica.

Le attuali esigenze di miglioramento della capacità di reazione e di maggiore coerenza nell'azione esterna dell'UE, con particolare attenzione anche al rapporto costi-efficacia, rendono necessaria, inoltre, la realizzazione del c.d. "comprehensive approach" nella gestione delle crisi, incentrato su una più stretta interazione orizzontale e verticale tra tutte le componenti interessate, soprattutto civili e militari. Nel senso sono state approntate le Conclusioni del Consiglio Affari Esteri del 1 dicembre 2011, con le quali si è proposta la realizzazione di alcuni obiettivi:

- l'ottimizzazione dell'utilizzo delle strutture esistenti, tra cui la possibilità di attivare "l'*Operation Center*" di Bruxelles su una base ad hoc per specifiche iniziative PSDC, in particolare quelle nel Corno d'Africa;

- lo sviluppo delle capacità civili anche attraverso un migliore impiego di specifiche strategie nazionali sull'impiego del personale;

- l'istituzione di un deposito logistico permanente del materiale per le missioni civili PSDC;

- l'attuazione di ulteriori iniziative di "*pooling and sharing*" in campo militare (misure volte alla razionalizzazione delle capacità militari europee attraverso l'accorpamento e la condivisione delle stesse in una prospettiva di economia generale, anche al fine di affrontare la difficile situazione economico-finanziaria dei Paesi membri);

- la revisione delle procedure di gestione delle crisi, che risalgono ormai al 2003, ed un rafforzamento della collaborazione con l'ONU e la NATO.

Il 14 dicembre 2011 il Parlamento Europeo ha approvato una risoluzione che, analizzando l'impatto della crisi finanziaria sulla difesa, propone come unica soluzione la convergenza delle capacità a livello europeo ed un'attenzione maggiore alla ricerca ed allo sviluppo.

Nel senso, ritiene che un Quartier generale civile-militare operativo dell'Unione Europea, più volte richiesto, non solo migliorerebbe notevolmente la capacità dell'Unione di sostenere la pace e la sicurezza internazionale, ma nel lungo periodo darebbe origine ad un risparmio per i bilanci nazionali nella logica della messa in comune e della condivisione.

A tale scopo ha chiesto all'Alto Rappresentante di produrre una relazione, che è stata presentata al Consiglio del 23 luglio 2012 e con la quale l'AR ha segnalato le attività che sono in corso per migliorare il processo di pianificazione per la realizzazione delle missioni:

- in primo luogo, attraverso un approccio integrato: le missioni ed operazioni dell'UE devono essere meglio inserite nelle strategie regionali dell'UE, che forniscono il quadro politico in cui dovrebbero aver luogo le azioni UE volte a fronteggiare le eventuali crisi. In questa logica, le strategie per il Corno d'Africa e per il Sahel sono state la base per pianificare nuove missioni (rispettivamente EUCAP Nestore per la *capacity building* regionale marittima e la missione di polizia in Niger) e per rivedere missioni esistenti (Atalanta, EUTM Somalia); inoltre le attività PSDC sono meglio integrate con altri strumenti dell'UE, quali lo strumento per la stabilità, il fondo europeo per lo sviluppo e lo strumento di preadesione. È inoltre migliorata la cooperazione con i partner internazionali, che produce migliori sinergie, più valore aggiunto e maggiore coerenza delle missioni PSDC con le azioni dei partner;

- in secondo luogo, è necessario migliorare il *focus* delle missioni, come è stato fatto per EULEX Kosovo che è stata orientata a sostenere le autorità kosovare nei settori dove hanno maggiori necessità, vale a dire nelle funzioni operative di lotta alla corruzione e persecuzione dei criminali di guerra, oppure per ALTHEA, in Bosnia, concentrando la missione soprattutto su *capacity building* e formazione per rafforzare le istituzioni statali;

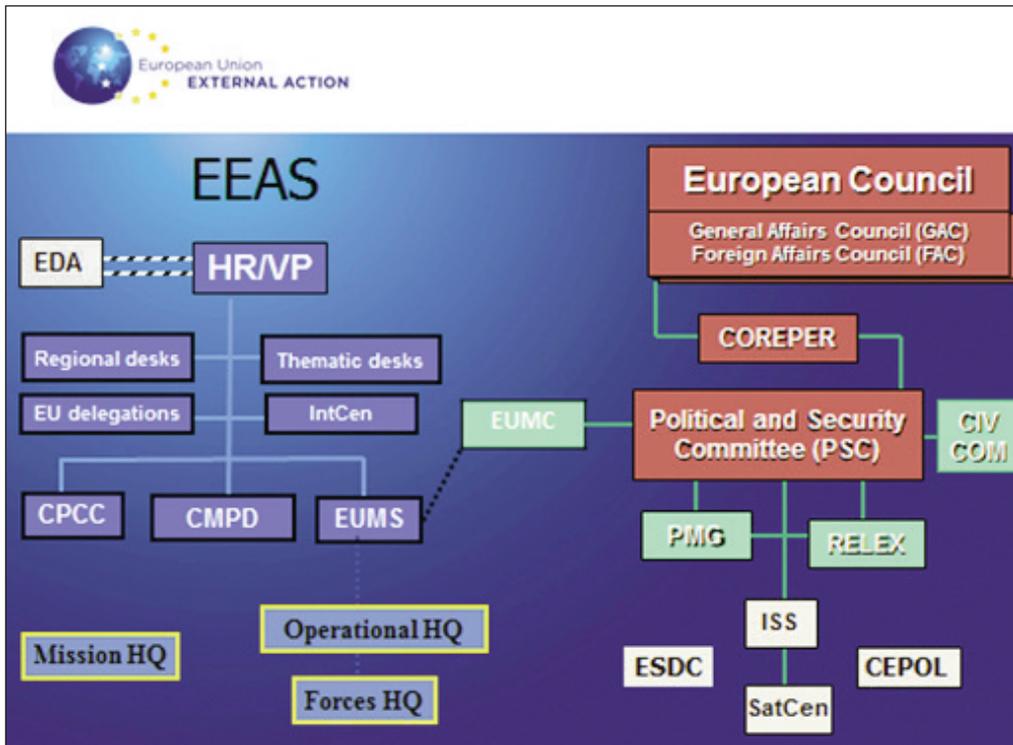
- in terzo luogo, occorre individuare tutti i modi per valorizzare le risorse finanziarie destinate alle missioni: la missione EUCAP Nestore agirà per esempio da catalizzatore per assicurare contributi e sostegno da parte dei Paesi terzi; la revisione strategica delle missioni UE nella Repubblica Democratica del Congo individua le linee guida per una maggiore efficacia dal punto di vista dei costi.

Tanto la relazione dell'AR quanto le conclusioni dei Ministri della Difesa hanno evidenziato l'importanza di fare sostanziali progressi nell'ambito delle capacità civili. Il Consiglio ha accolto con favore il piano di lavoro pluriennale approvato dagli Stati membri sulle capacità civili, che ha lo scopo di contribuire a far sì che le missioni civili PSDC siano dotate di personale altamente qualificato e ricevano tempestivamente i servizi e le apparecchiature necessari. Il tutto è stato poi perfezionato nel contesto di una proposta di risoluzione del Parlamento Europeo circa l'attuazione della PSDC (conformemente alla relazione annuale del Consiglio al Parlamento europeo sulla PESC) approvata a maggioranza il 31 ottobre 2012. Le azioni per il 2012/2013 includevano:

- la stesura di un inventario delle capacità degli Stati membri in materia di personale specializzato;
- l'esplorazione, alla luce della inadeguatezza delle unità di polizia integrate in Kosovo, della possibilità di un accordo quadro con la Gendarmeria Europea (EGF) che avrebbe potuto facilitare il rapido dispiegamento;
- la creazione di incentivi ulteriori per gli Stati membri a distaccare personale;
- il rafforzamento dei collegamenti tra PSDC e spazio di libertà, sicurezza e giustizia, da un lato, per mettere a disposizione delle missioni le capacità UE del settore dello stato di diritto e, dall'altro, per portare il valore aggiunto della PSDC alla sicurezza interna dell'UE.

6. Il servizio europeo per l'azione esterna (EEAS)

L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che presiede il Consiglio "Affari Esteri" ed è al contempo Vice Presidente della Commissione, contribuisce all'elaborazione della politica estera e di sicurezza ed assicura l'attuazione delle decisioni adottate dal Consiglio Europeo e dal Consiglio UE. Nell'esecuzione delle sue funzioni, l'AR si avvale del già citato EEAS, che lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri. Tale servizio è anche responsabile della pianificazione e gestione delle missioni di gestione delle crisi, civili e militari.



Per la gestione delle crisi l'EEAS si avvale di una serie di entità che entrano nel processo decisionale prima e gestionale poi, tra cui:

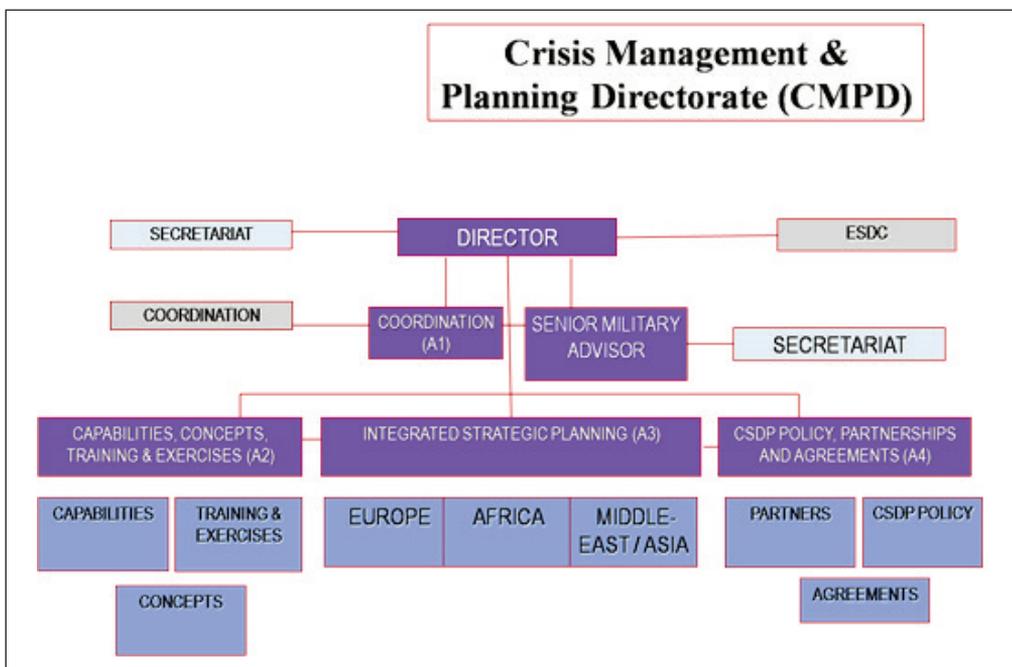
a. *Comitato Politico e di Sicurezza (Political and Security Committee-PSC)*. È composto dai rappresentanti degli Stati membri (ambasciatori) ed è assistito da vari gruppi di lavoro (WG), organi ed agenzie. I compiti sono: monitoraggio della situazione internazionale; contributo alla definizione delle politiche CFSP/CSDP; fornire opinioni al Consiglio dell'UE; preparare una consistente risposta europea in caso di crisi, assicurando il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi, sotto la responsabilità del Consiglio e del Alto Rappresentante/Vice Presidente della Commissione (HR/VP);

b. *Comitato Militare dell'UE (European Union Military Committee-EUMC)*. Il più alto organo militare del Consiglio, composto dai Capi di Stato Maggiore (CHOD) degli Stati membri o dai loro rappresentanti (MilReps). Fornisce consigli su: concetto generale di gestione delle crisi (aspetti militari); aspetti militari

relativi al controllo politico e strategico; valutazione di rischio di crisi potenziali; dimensione militare e relative implicazioni delle crisi; elaborazione, valutazione e revisione degli obiettivi; stima finanziaria delle operazioni e delle esercitazioni; relazioni militari con i Paesi aspiranti, Paesi terzi e OI;

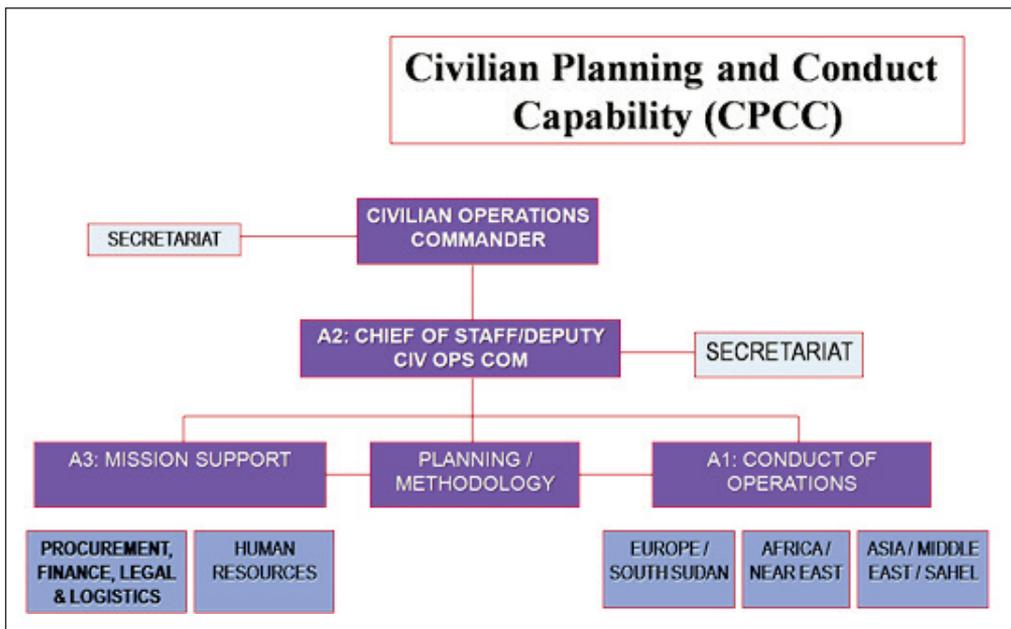
c. *Comitato civile della gestione delle crisi (CIVCOM)*. Simile EUMC, riceve direzioni da, e riferisce al PSC. Fornisce raccomandazioni e opinioni al PSC su tutti gli aspetti civili della gestione delle crisi. Evidenzia l'importanza del contributo civile alla ricostruzione post-conflitto ed alle altre situazioni di crisi.

d. *Direttorato per la pianificazione strategica della gestione delle crisi (Crisis Management & Planning Directorate-CMPD)*. È composto di teams di pianificatori civili e militari, che includono esperti in sistemi giudiziari, polizia, amministrazione della giustizia, questioni di genere e diritti umani. I compiti sono: pianificazione strategica delle operazioni CSDP; produzione del concetto di gestione della crisi (CMC); supervisione strategica delle missioni/operazioni CSDP; questioni d'implementazione della CSDP, quali lo sviluppo di capacità civili e militari, le *partnerships*, le esercitazioni, l'addestramento e le lezioni apprese.



e. *Capacità civile di pianificazione e condotta (Civilian Planning and Conduct Capability-CPCC)*. Creata nel 2007, è una struttura di comando unificata civile dipendente direttamente dal HR/VP e diretta dal *Civilian Operations Commander*. Lo staff è di circa 70 persone, unendo funzionari ed esperti nazionali distaccati. Attualmente circa 4000 persone sono impiegate in missioni civili CSDP su tre continenti: la CPCC si occupa della loro protezione e supporto. I compiti sono: pianificare e condurre missioni CSDP sotto il controllo politico e la direzione strategica del PSC; fornire assistenza e consiglio al HR/VP; dirigere, coordinare, consigliare e rivedere le missioni civili CSDP nei settori delle attività della polizia, del controllo dei confini, stato di diritto (*rule of law*) e riforma del settore della sicurezza (*security-sector reform-SSR*).

f.



g. *Stato Maggiore dell'UE (EUMS)*. Dal giugno 2001, l'EUMS è la sola struttura militare permanente integrata dell'UE. I suoi compiti principali sono:

- la pianificazione militare (*early warning, situation assessment* e pianificazione strategica);
- supporto al EUMC, implementandone politiche e decisioni;

- sviluppo di concetti e capacità in stretta coordinazione con l'EDA e la NATO;
- supporto al CPCC nella pianificazione e condotta delle missioni civili CSDP.

Il ruolo dell'EUMS è unico: da una parte, è parte integrale dell'EEAS direttamente collegato al HR e dall'altra opera sotto la direzione militare dell'EUMC, che assiste e alla quale riferisce.

b. Intelligence Center - INTCEN. La missione del EU INTCEN (dal 2002 al 2012 SITCEN) è quella di fornire l'analisi informativa, l'allarme precoce e la consapevolezza situazionale all'HR/VP ed all'*European External Action Service* (EEAS);

i. Sala Situazione Europea. Le sue funzioni sono:

- monitoraggio e valutazioni di situazione;
- Early Warning/Alerting;
- consapevolezza situazionale;
- piattaforma di risposta delle crisi;
- contatto operativo per l'HR/VP;
- supporto all'EEAS;
- supporto alla Presidenza dell'UE e Stati membri.

j. Aspetti operativi ed ordinativi. Nell'ambito dell'obiettivo già stabilito a partire dal 1999, l'UE mira, dal punto di vista operativo, a conseguire la definitiva capacità di dispiegare 60.000 uomini in 60 giorni per un'operazione importante, nonché di pianificare e condurre simultaneamente:

- due importanti operazioni di stabilizzazione e ricostruzione, con un'adeguata componente civile, sostenuta da un massimo di 10.000 militari per almeno due anni;
- due operazioni di reazione rapida di durata limitata utilizzando segnatamente i gruppi tattici dell'UE;
- un'operazione di evacuazione d'emergenza di cittadini europei (in meno di 10 giorni), tenendo conto del ruolo primario di ciascuno Stato membro nei confronti dei suoi cittadini e ricorrendo al concetto di Stato guida consolare;
- una missione di sorveglianza/interdizione marittima o aerea;

- un'operazione civile-militare di assistenza umanitaria della durata massima di 90 giorni;

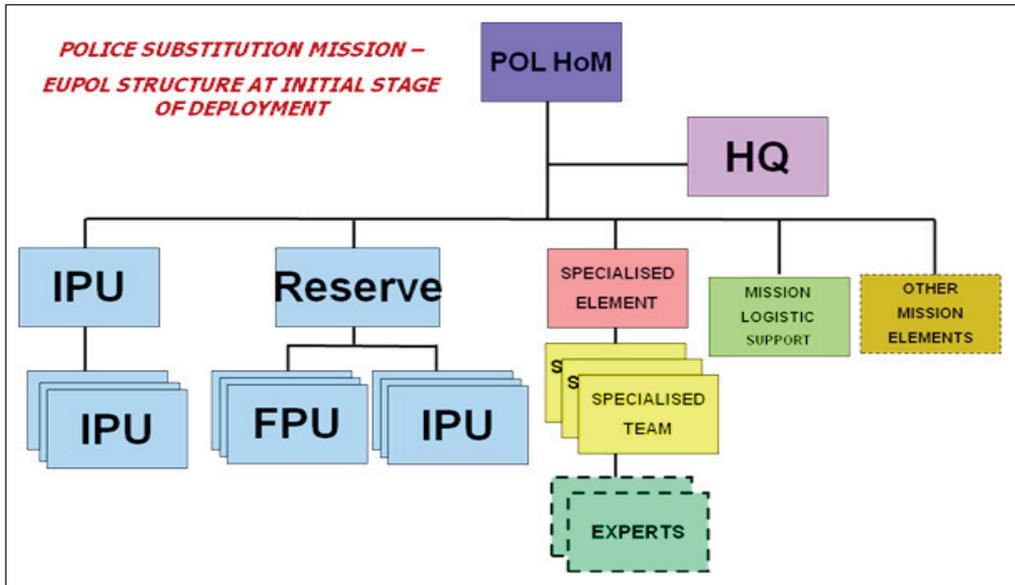
- una dozzina di missioni civili PSDC (segnatamente, missioni di polizia, di Stato di diritto, di amministrazione civile, di protezione civile, di riforma del settore della sicurezza o di vigilanza) in forme diverse, incluso in situazione di reazione rapida, tra cui una missione importante (eventualmente fino a 3000 esperti) che potrebbe durare vari anni.

Per quanto attiene la componente di polizia di una eventuale missione in area di crisi, l'UE è comunque già in grado di operare un dispiegamento rapido e schierare 5.000 operatori con compiti di “*substitution (executive)*” e/o “*strengthening*” (mentoring, monitoring e advice), di cui 1400 unità entro 30 giorni, articolate su 13 IPU (70-110 unità) e 2 HQs - (*Police Rapid Deployment Capability-RDC*).

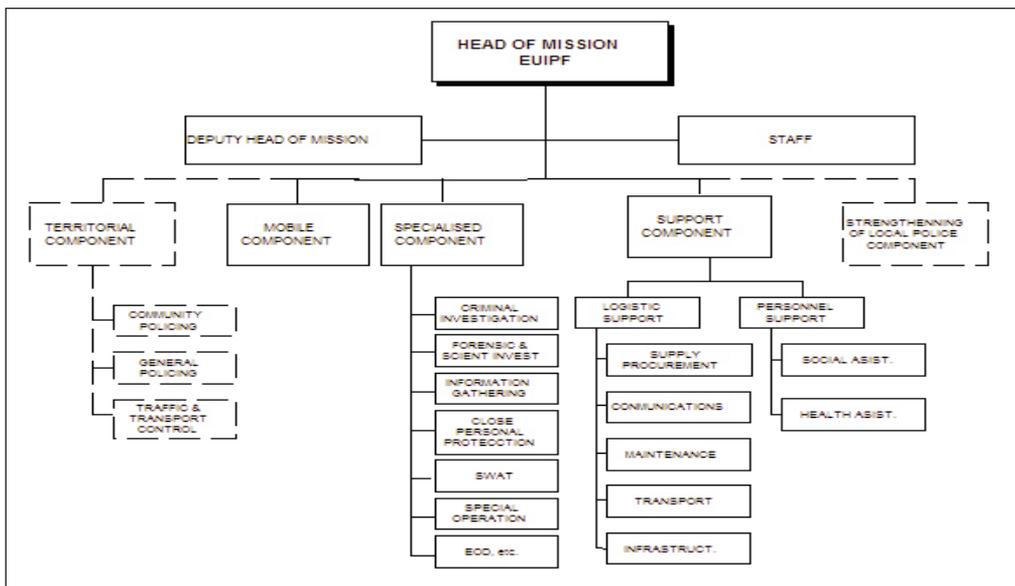
Ad esempio, in uno scenario di sostituzione della *Local Police*, gli elementi di polizia rapidamente impiegabili (*Rapidly deployable*) sono così riassumibili:

- HQs;
- IPU;
- FPU;
- team di esperti nazionali - inseriti nell'elemento specializzato o nell'HQ (consiglieri ed addestratori) - oppure singoli operatori per i settori di:
 - polizia di frontiera (*border police*);
 - crimini di guerra (*war crimes-criminals*);
 - investigazioni scientifiche (*forensic*);
 - SWAT;
 - analisi informativa (*info-analysis*);
 - crimine organizzato (*organized crime*);
 - ordigni esplosivi (eod);
 - polizia stradale (*traffic police*);
 - polizia ambientale (*enviromental police*);
 - immigrazione irregolare e/o tratta di esseri umani (THB);
 - negoziazione;
 - protezione ravvicinata (*close protection*);
 - unità cinofile (*dog unit - K9*);

articolati nella seguente struttura ordinativa:

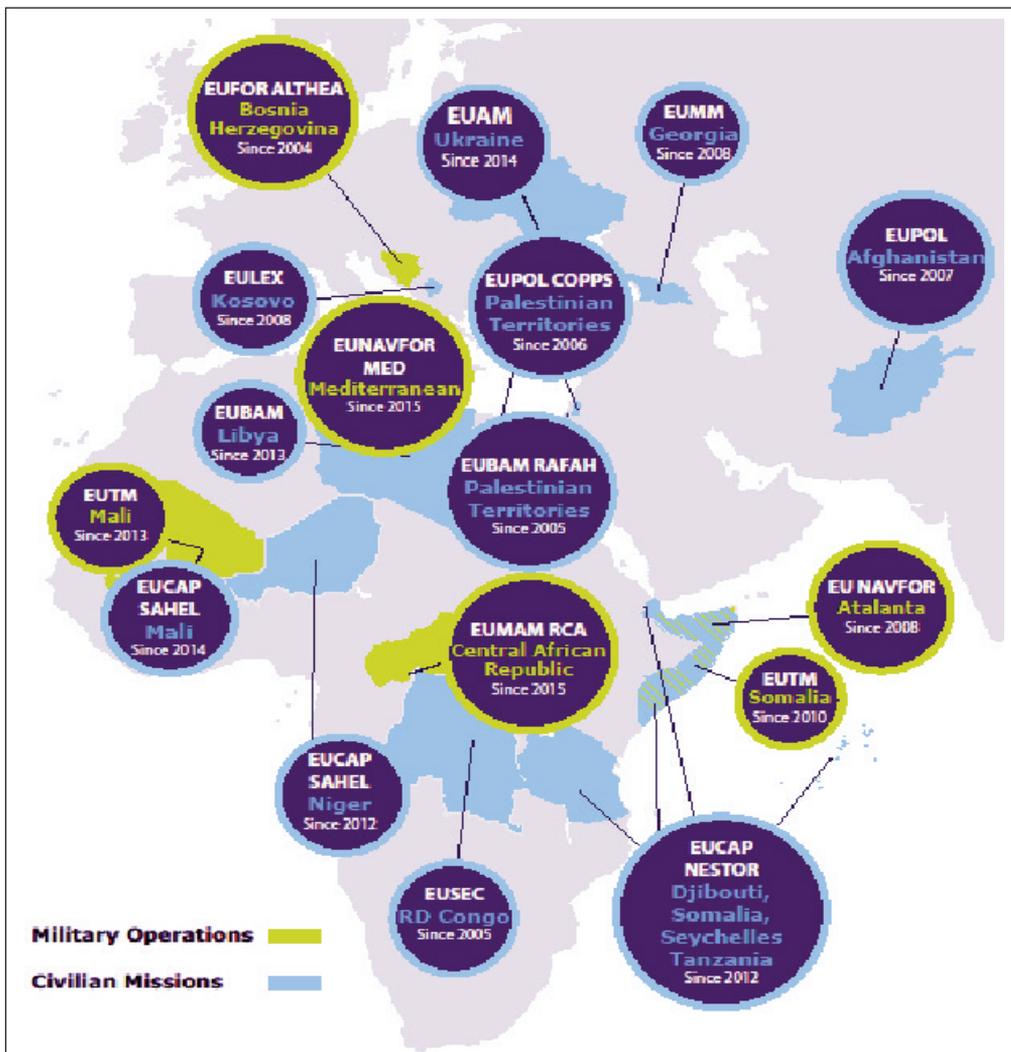


poi ulteriormente integrata nel corso della fase di stabilizzazione come da immagine seguente:



7. Le Missioni dell'UE

A partire dal 2003, anno in cui la PESD è divenuta operativa, l'UE ha dispiegato 33 missioni, 21 civili, una civile-militare (Sudan-Darfur 2005-2006) ed 11 militari. Le aree d'intervento sono ricomprese in tre continenti: Europa, Africa e Asia. La prima missione è stata EUPM in Bosnia, subentrata alla Missione UNMBiH. In atto l'UE conduce le seguenti missioni civili e militari (aggiornamento luglio 2016):



SPUNTI DI RIFLESSIONE SU UN RECENTE ED INNOVATIVO CORSO DI FORMAZIONE



Andrea de GUTTRY

*Professore ordinario di diritto internazionale
Direttore dell'Istituto DIRPOLIS alla Scuola Superiore
Sant'Anna di Pisa.
Vice-Rettore della Scuola Superiore Sant'Anna con delega per
l'Alta Formazione.*

La Scuola Ufficiali Carabinieri, in collaborazione con il Comando per la Formazione, Specializzazione e Dottrina dell'Esercito Italiano, la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, l'Università di Torino, la LUISS Guido Carli e la società CONSULES, ha organizzato un Corso di formazione su “La tutela dei Principi di Diritto Internazionale Umanitario e dei Diritti Umani nella gestione delle crisi internazionali: le nuove sfide”.

Il Corso, tenuto in lingua inglese dal 18 al 26 giugno 2016 presso il *Center of Excellence per le Police Stability Units (COESPU)* dell'Arma dei Carabinieri di Vicenza (Italy), ha consentito a coloro che lo hanno superato (accertamento del tipo multiple choice) il conseguimento di tre crediti universitari (ECTS) erogati dalla Scuola Superiore Sant'Anna in linea con i parametri previsti dal programma *European initiative on the exchange of young officer inspired by Erasmus*, sviluppato dall'*European Security and Defence College (ESDC)*.

Ciò ha reso più facile anche la partecipazione di alcuni Ufficiali di Forze Armate straniere (*Europee ed extraeuropee*) nell'ambito del programma ERA-SMUS militare.

Per migliorare l'amalgama e la conoscenza reciproca tra i Partecipanti con profili diversi (Carabinieri, Esercito, Ufficiali ESDC e Studenti Universitari) l'inizio delle attività didattiche è stata preceduta da una giornata di formazione esperienziale (*sharing day*), con funzioni di *ice-breaking* e di *team building*.

Si è trattato di uno dei primi Corsi di preparazione ideati e disegnati congiuntamente da Ufficiali dei Carabinieri, dell'Esercito Italiano, da Docenti Universitari e da Esperti con l'obiettivo di conseguire un'attività formativa tesa a:

- conoscere i principi generali di Diritto Internazionale Umanitario e dei Diritti Umani ed il sistema delle norme appartenenti al Diritto dei conflitti armati e alle norme convenzionali di garanzia dei Diritti Umani;
- implementare la reciproca conoscenza delle rispettive competenze, dei diversi ruoli e delle modalità di coordinamento necessarie per acquisire una migliore interoperabilità tra la componente militare, civile e di polizia;
- perfezionare la capacità di applicare principi e norme di diritto internazionale umanitario e per la tutela dei diritti umani nelle attività operative fuori area;
- sviluppare la competenza ad affrontare situazioni operative complesse;
- strutturare l'approccio proattivo e multidisciplinare a problematiche complesse, da risolvere attraverso un corretto Processo Decisionale e di Pianificazione operativa;
- perfezionare la capacità di leadership e di gestione delle risorse umane, organizzative ed operative, individuali e di gruppo;
- aumentare la reattività rispetto ad attivazioni non pianificate, diversificate per materia e coincidenti temporalmente, verificando la prontezza di risposta e l'adeguatezza delle scelte operate in situazione di crisi nonché l'attitudine a definire le priorità e ad impiegare le risorse disponibili.

I beneficiari dell'iniziativa formativa sono stati circa 90 Ufficiali dei Carabinieri Frequentatori dei Corsi di Perfezionamento presso la Scuola Ufficiali, circa 100 Ufficiali dell'E.I. Frequentatori della Scuola di Applicazione di Torino e circa 40 Studenti Universitari della Scuola Superiore Sant'Anna, della LUISS e dell'Università di Torino.

Gli studenti Universitari coinvolti, seguiti da Ufficiali dei Carabinieri Insegnanti presso la Scuola Ufficiali di Roma e del COESPU di Vicenza e da un Funzionario della *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC) dell'U.E., hanno potuto prepararsi all'attività a Vicenza seguendo una specifica attività formativa a Pisa, presso la Scuola Superiore Sant'Anna, della durata di 4 giorni, che si è concentrata su un approfondimento delle questioni giuridiche ed istituzionali delle missioni internazionali ed in una simulazione, organizzata da CONSULES, consistente nella negoziazione di una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza. Successivamente i partecipanti a questa fase hanno dovuto predisporre una serie di atti dell'Unione Europea che hanno dato vita alla costituzione ed al lancio di una missione *Common Security and Defence Policy* (CSDP).

Il tema cui era dedicata l'attività formativa congiunta, e cioè quello delle recenti sfide che si incontrano nella tutela dei principi di Diritto internazionale umanitario e dei diritti umani nella gestione delle crisi internazionali, è risultato



di grande attualità e di enorme interesse, proprio per i suoi risvolti pratici, per tutti i frequentanti.

Le modalità di svolgimento dell'attività formativa rappresentano un'altra specificità peculiare di questo progetto: dopo alcune ore di lezione in classe, erogate in gran parte utilizzando le più moderne tecniche didattiche (*learning by doing, simulazioni, role-play ecc.*) i frequentatori hanno partecipato, in prima persona e svolgendo diversi ruoli e funzioni, in una simulazione sul campo nel corso della quale hanno potuto mettere in pratica le nozioni e gli skills acquisiti nella parte teorica del Corso.

A differenza di altri Corsi, molti dei partecipanti all'attività formativa al COESPU sono stati coinvolti direttamente nella preparazione dei vari testi giuridici dell'UE sui quali si è poi basata l'esercitazione sul campo che ha avuto luogo, dopo l'attività formativa in aula, a Vicenza.

A conclusione dell'evento formativo si possono già anticipare alcune valutazioni: la sinergia e il lavoro congiunto, tanto nella fase formativa quanto in quella preparatoria, tra le varie componenti tipiche di una missione internazionale (civili, militari e forze di polizia) sono risultate molto utili per tutti non solo ai fini di una migliore comprensione del ruolo assegnato a ciascuna componente, ma anche per migliorare la reciproca cognizione operativa e creare uno spirito di squadra che risulta fondamentale per il buon esito di queste missioni.

L'approccio pratico alle singole attività formative e di esercitazione sono risultati vincenti per consentire ai partecipanti di accrescere in maniera importante il livello di conoscenze e competenze e la presenza anche di personale non italiano (il Corso si è tenuto in lingua inglese, proprio al fine di favorirne la partecipazione) ha consentito di creare un ambiente molto simile a quello che si trova nella realtà delle missioni internazionali.

L'iniziativa, il cui merito va soprattutto alla felice intuizione dell'Istituto di Studi Professionali e Giuridico - Militari della Scuola Ufficiali Carabinieri, merita essere ripetuta anche nel futuro per le ricadute benefiche che ne discendono sia per le persone che per le rispettive istituzioni di appartenenza.

Un particolare ringraziamento va a tutti i partecipanti che con entusiasmo hanno svolto il ruolo loro affidato, a CONSULES per il prezioso lavoro di assi-

LA TUTELA DEI PRINCIPI DI DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO E DEI DIRITTI UMANI

stenza prestata nell'organizzazione delle simulazioni per e specialmente al COESPU per la generosa accoglienza che ha voluto offrire ai partecipanti e per lo straordinario impegno dimostrato nell'implementazione delle varie attività.



LE NUOVE SFIDE NELLA GESTIONE DELLE CRISI INTERNAZIONALI



Gen.D. Claudio BERTO

*Comandante per la Formazione e Scuola di Applicazione
dell'Esercito.*

Esercitazione finale

I monitor si presentano con la caratteristica divisione in quadranti, in ognuno dei quali è fissata un'immagine diversa. È la situazione registrata dalle webcam in quel preciso istante ad una decina di chilometri di distanza.

Nel quadrante in alto a sinistra una piazzetta ove una piccola folla di manifestanti fronteggia un gruppo di Carabinieri in tenuta antisommossa. Questi ultimi sono tutti giovani ufficiali.

Appaiono calmi, compresi nel ruolo loro affidato. Sono stretti nelle scure uniformi, il casco calzato riflette un sole feroce e dietro gli scudi la loro immagine appare lievemente distorta.

Chi conosce il mestiere sa che il sudore sta scorrendo a rivoli sui loro volti e lungo le schiene, che le ondate di calore si fanno sempre più intense ed opprimenti con il trascorrere delle ore, ma nulla di tutto ciò traspare, le immagini ci indicano laconicamente che lo schieramento è sul posto, pronto per assolvere il compito.

Nel luogo dove arrivano le immagini, la sala operativa allestita per l'esercitazione, fervono i lavori. Siamo a Vicenza presso il Centro di Eccellenza per le Stability Police Units (CoESPU). Come in un vero Staff in operazione all'estero gli addetti ed i responsabili di ogni branca condividono valutazioni, consultano i piani e preparano gli ordini. Gruppi di persone in uniforme ed abiti civili si raccolgono attorno a cartine topografiche colme di simboli ed appesantite da lucidi che indicano situazioni ed eventi per poi disperdersi per raggiungere computer e telefoni, dove si scambiano mail e si ricevono ulteriori ragguagli.

Ciò che colpisce è la giovane età degli appartenenti a questo Staff e l'eterogeneità della sua composizione.

I giovani in abiti civili sono studenti provenienti dalla Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento di Pisa, dall'Università degli Studi di Torino e dalla Libera Università Internazionale degli Studi Sociali "Guido Carli" di Roma. Al loro fianco giovani ufficiali dei Carabinieri e dell'Esercito.



Le loro competenze sinergicamente si completano spaziando dall'aspetto legale, a quello umanitario e di sicurezza generale . Tutti si esprimono in un inglese fluente e tecnicamente adatto alle circostanze . La guida della missione è affidata ad una ragazza dell'università che non palesa alcun imbarazzo ad impartire direttive e raccomandazioni ai coetanei militari; il Capo di Stato Maggiore è un giovane studente ugandese, disinvolto e compreso nel suo ruolo. Alcune sezioni sono più tecniche di altre. Così ad esempio , dove si preparano i piani di contingenza, vi è una maggioranza di ufficiali italiani affiancati da colleghi greci. Su tutti vigilano i tutor delle università che rappresentano i tre Atenei coinvolti.

Il cambio immagine sui monitor ci restituisce la visione dell'area addestrativa di Longare. Si vedono alcune stradine laterali, convergenti sulla piazzetta presidiata, dove piccoli nuclei di militari dell'Esercito, distinguibili per le uniformi vegetate, gli elmetti in kevlar coperti da calottine policrome e le armi lunghe hanno costituito, utilizzando i veicoli tattici, dei checkpoints temporanei. Tra loro ci sono anche i ragazzi delle università che osservano l'andamento delle operazioni. Siamo sul perimetro della green box , cioè sull'inviluppo di quei punti critici che materializzano la cinturazione dell'intera area. Qui la componente pesante (green) del dispositivo fornisce sicurezza "diretta" ed "indiretta" alle forze di polizia (blue), operanti al suo interno.

I momenti successivi sono concitati: la folla di manifestanti inizialmente grida slogan contrari alla presenza delle forze dell'ordine, successivamente lancia oggetti che raggiungono lo schieramento ed infine attacca.

Tutto si svolge sulla base di una sceneggiatura dettata da anni di esperienza sul campo , sia in Patria sia all'estero. Le "attivazioni" e le risposte non sono differenti da quanto è accaduto realmente in tempi a noi vicini in Bosnia, Kosovo, Libano ed Afghanistan. Stavolta però non si è improvvisata una collaborazione dell'ultimo minuto tra le componenti sul campo ma il tutto è stato studiato in funzione di una più stretta cooperazione, operativa e procedurale, tra tutti i rappresentanti di una ipotetica missione internazionale.

Quei ragazzi potevano essere, ed in futuro lo saranno, funzionari ONU, OSCE o di qualche organizzazione non governativa . La loro missione potrebbe essere umanitaria o mirata, ad esempio, al monitoraggio del corretto andamento delle elezioni.

LA TUTELA DEI PRINCIPI DI DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO E DEI DIRITTI UMANI

Qualunque sia il motivo per cui essi saranno presenti in un'area di crisi , essi dovranno conoscere il modo in cui operano le forze armate e di polizia, dovranno conoscerne capacità e limiti. La loro stessa incolumità potrebbe dipendere da questo. Per quanto riguarda gli ufficiali, invece, il loro futuro comincia domani quando, ognuno nel ruolo per cui è stato preparato, rappresenterà il nostro Paese ovunque vi sia richiesta di sicurezza e stabilità.

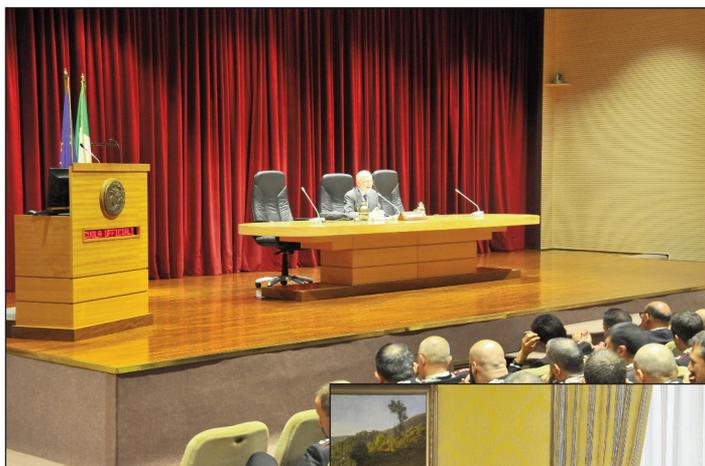


VITA DELLA SCUOLA

Conferenza del Prof. Alessandro Pajno

(video)

Il 30 maggio 2016, il Prof. Alessandro Pajno, Presidente del Consiglio di Stato, ha tenuto, in Aula Magna, una conferenza dal titolo “L’evoluzione della Giustizia Amministrativa”.



Piano di assistenza in favore della Somali Police Force

Dal 26 aprile al 25 giugno 2016, la Scuola Ufficiali ha ospitato il Corso di Stato Maggiore per 25 Ufficiali superiori della Somali Police Force, organizzato dal Comando Generale dell'Arma nell'ambito del Piano di Assistenza in favore della Somalia.



Conferenza del Col. David Neal

Il 5 maggio 2016, il Col. David Neal, Provost Marschal dell'Allied Rapid Reaction Corps (ARRC), ha tenuto una conferenza sul Comando e sulla Polizia Militare del Regno Unito.



Progetto “La diffusione della Cultura della legalità tra i giovani”

(video)

<http://www.giffonifilmfestival.it/news-2015/item/3883-legalit%C3%A0-a-scuola,-presentato-al-giffoni-2016-il-progetto-dell-arma-dei-carabinieri-il-cinema-per-sensibilizzare-le-coscienze.html>

Il 18 maggio 2016, si è svolta la giornata conclusiva del progetto “La diffusione della Cultura della legalità tra i giovani”, con la proiezione di un cortometraggio sulla ludopatia e l’esibizione della maxi-band musicale “usa la testa”.

1. L’ Arma dei Carabinieri svolge da tempo un’intensa attività di diffusione della cultura della legalità tra i giovani, attraverso una campagna annuale con incontri presso le scuole medie e superiori di tutto il territorio nazionale, visite di gruppi di studenti presso strutture dell’Arma, progetti ad hoc condotti con gli Enti locali e il mondo associazionistico di settore. Tali attività riscuotono costantemente l’unanime apprezzamento da parte di tutti gli attori coinvolti e, in particolare, dai giovani studenti i quali manifestano, inoltre, grande interesse a replicare tali iniziative e addirittura ad ulteriormente svilupparne le modalità attuative, con un sempre maggior coinvolgimento attivo degli stessi destinatari con specifico riferimento a:

- un più responsabile coinvolgimento nella vita civile della propria comunità;
- una maggiore adesione al sistema della democrazia partecipativa;
- un più attivo sostegno da parte delle Istituzioni a varie forme di educazione alla legalità.

2. Alla luce delle esperienze sinora maturate, la Scuola Ufficiali Carabinieri ha promosso, in stretta sinergia con l’Agenzia Nazionale per i Giovani, un progetto di formazione della legalità che, puntando sul coinvolgimento attivo di giovani con minori opportunità, tenda a ideare e realizzare un sorta di “format” che, utilizzando la musica e il cinema (cortometraggi/cartoni animati), produca dei pacchetti di legalità da diffondere sull’intero territorio nazionale, anche attraverso la già menzionata campagna di contributi alla formazione della legalità lanciata annualmente dal Comando Generale dell’Arma.

Tale progetto, coinvolgendo anche gli Ufficiali Frequentatori dei Corsi di Formazione di questa Scuola in qualità di Tutors dei diversi gruppi di giovani

aderenti, ha ottenuto un’immediata ricaduta formativa sugli Ufficiali che hanno vissuto in prima persona la realizzazione di un percorso di legalità che potrebbero poi riproporre, con effetto a cascata, una volta immessi nell’Organizzazione Territoriale. In particolare, il progetto si è articolato su:

- a. la produzione, a cura dell’Istituto di Istruzione Superiore Statale Cine-TV “Roberto Rossellini”, di 6 cortometraggi su alcune tematiche di legalità da utilizzare eventualmente a livello nazionale durante gli incontri presso le scuole elementari e medie inferiori e superiori;
- b. la realizzazione, in orario extra-curricolare (dalle 17 alle 19, una/due volte alla settimana), di un corso di musica di 80/100 ore per tastiera, percussioni, strumenti a corda e a fiato, tenuto presso i locali di questa Scuola a cura di Componenti della Banda dell’Arma dei Carabinieri al fine di costituire una band composta da giovani studenti della Capitale e Personale della Scuola Ufficiali.

Tale progetto, partendo dalle attività in essere e facendo con esse sistema, punta a realizzare un approccio partecipativo che:

- lasci spazio all’interazione tra i giovani coinvolti, evitando l’ascolto passivo;
- valorizzi le conoscenze e le competenze individuali;



- richieda a ciascuno non solo l'adesione, ma anche la piena e consapevole partecipazione allo sviluppo del progetto;
- attribuisca a tale partecipazione una funzione di apprendimento e un risultato di ricaduta, su altri giovani, delle conoscenze apprese, grazie anche all'aiuto dei giovani Ufficiali Frequentatori di questo Istituto, in veste di Tutor.

L'attività proposta tiene in debito conto, sin dall'avvio della fase concettuale, l'esigenza di connotare le varie attività in cui esso si articola con una forte dimensione europea, stimolando alla riflessione sulla nascente società comunitaria e sui suoi valori fondanti, tra i quali quello della legalità. L'espressione "dimensione europea" rappresenta un concetto ampio, alla luce del quale l'iniziativa dovrebbe offrire ai partecipanti l'opportunità di identificarsi anche con giovani di altri Paesi, sulla base di valori comuni e nonostante le proprie differenze culturali, laddove il rispetto per la diversità culturale, insieme alla lotta contro il razzismo, la xenofobia e la diversità costituisce uno dei presupposti fondamentali per arricchire la loro formazione interculturale e per favorire attività comuni tra giovani con caratteristiche culturali, etniche e religiose diverse. Tale dimensione interculturale è stata ulteriormente conseguita incoraggiando i giovani a confrontarsi con rispetto e sensibilità sui punti di vista che perpetuano disuguaglianze e discriminazioni, favorendo la partecipazione al progetto di tutti i giovani, inclusi quelli con minori opportunità, e di contribuirvi su basi paritarie, intendendo per giovani con minori opportunità quelli che si trovano in condizione di svantaggio rispetto ai loro coetanei per situazioni e difficoltà le più diverse (ostacoli sociali, economici, culturali e geografici). In alcuni contesti, difatti, tali situazioni e difficoltà impediscono ai giovani un accesso efficace all'educazione formale e non formale, alla mobilità e alla partecipazione transnazionale, alla cittadinanza attiva, all'autonomia decisionale e al coinvolgimento nella società in generale.

3. Le azioni previste per il raggiungimento degli obiettivi potrebbero essere state realizzate in stretta collaborazione tra la Scuola Ufficiali Carabinieri ed il mondo giovanile, con particolare riferimento alle fasce con minori opportunità, e sono state rivolte agli studenti delle scuole medie secondarie di secondo grado presenti sull'intero territorio del Comune di Roma, anche d'intesa con i dirigenti dell'Ufficio Scolastico Regionale, articolate nel modo seguente:

- prosecuzione della positiva esperienza maturata già nei passati anni scolastici di incontri tra rappresentanti dell'Arma dei Carabinieri e studenti, con la mediazione e il coinvolgimento diretto degli insegnanti, al fine di promuovere la diffusione della cultura della legalità.
- costituzione di Gruppi di Lavoro composti da studenti delle scuole medie superiori, seguiti da Ufficiali Frequentatori dei Corsi di formazione in atto presso la Scuola Ufficiali nonché da Esperti/Tecnici della Comunicazione nelle diverse forme di espressione audio-visiva con funzione di Tutor, per alcuni dei seguenti temi:
 - violenza di genere. Stalking e femminicidio;
 - pedopornografia;
 - bullismo;
 - sicurezza stradale;
 - accesso ad internet e rischi connessi;
 - interessi diffusi (ambiente, salute, lavoro, patrimonio culturale, con particolare riferimento al contesto urbano);
 - uso di droghe ed alcool;



- rispetto della diversità/minore abilità;
- la tutela dei diritti civili, politici, sociali e culturali degli immigrati, dei rifugiati e dei richiedenti asilo,

volti a individuare e realizzare i più idonei strumenti didattico-divulgativi e di sensibilizzazione sui suddetti temi da proporre a giovani e giovanissimi. I lavori dei Gruppi si sono aperti con una fase preparatoria sulle suddette tematiche, tenuta dagli Ufficiali Frequentatori e da Docenti esperti di settore della Scuola Ufficiali Carabinieri. Ciò al fine di costruire un modello di intervento educativo condiviso, ottimizzando sforzi e risorse impiegate, e di ottenere il miglior risultato in termini di valorizzazione delle conoscenze/competenze individuali e di maggior consapevolezza del rischio delle condotte agite. Le attività dei Gruppi sono state quindi sviluppate dai giovani partecipanti in modo del tutto autonomo per arrivare alla scrittura di soggetti/sceneggiature da tradurre poi in filmati. Successivamente, sono stati realizzati i cortometraggi divulgativi individuati nonché i corsi di musica per band. In definitiva, il progetto in esame si è sviluppato - di concerto l'ANG - attraverso i seguenti eventi divulgativi dei contenuti di legalità, tenutisi nell'aula magna della Scuola Ufficiali Carabinieri alla presenza di una folta rappresentanza delle scuole superiori di Roma:

- presentazione del progetto di diffusione della cultura della legalità tra i giovani, realizzata il 4 novembre 2015;
- presentazione dei cortometraggi realizzati, il 21 marzo 2016;
- presentazione delle band musicali giovanili costitutesi al termine dei corsi di musica tenuti, presso la Scuola Ufficiali Carabinieri dai Maestri della Banda dell'Arma, il 18-maggio 2016.

All'iniziativa hanno aderito oltre un centinaio di studenti delle sottototate scuole della Capitale:

- dell'Istituto di Istruzione Superiore Statale Cine-TV "Roberto Rossellini";
- Liceo Artistico Statale Alessandro Caravillani;
- Istituto Tecnico e Professionale di Stato per l'Industria e l'Artigianato "Carlo Cattaneo";
- Liceo Classico "Luciano Manara";
- Istituto Tecnico Commerciale Statale "Vincenzo Arangio Ruiz";
- Opera Nazionale per le Città dei Ragazzi.

Arma dei Carabinieri e Agenzia Nazionale per i Giovani: l’arma vincente per promuovere legalità tra i giovani!

Dott. Giacomo D’Arrigo - Direttore Generale - Agenzia Nazionale per i Giovani

Il “Progetto per la diffusione della cultura alla legalità tra i giovani” realizzato dalla Scuola ufficiali Arma dei Carabinieri, testimonia quanto le sinergie tra diverse istituzioni possano creare terreni fertili per la crescita e l’educazione delle nuove generazioni di cui Agenzia Nazionale per i Giovani si occupa da diversi anni. Grazie al Programma Erasmus+, ed altre iniziative nazionali, sensibilizziamo infatti i giovani su diverse tematiche, tra queste anche la promozione della cultura della legalità. Il progetto ha visto protagonisti attivi oltre un centinaio di studenti che si sono cimentati, con l’assistenza degli Ufficiali Frequentatori dei Corsi di Formazione della Scuola Ufficiali e il supporto tecnico di Docenti e Discenti dell’Istituto di Istruzione Superiore Statale cine-tv “Roberto Rossellini” di Roma, nella realizzazione di cortometraggi, cartoni animati o fumetti, nell’ambito di problematiche che affliggono il mondo giovanile e non solo quali il bullismo, l’uso di sostanze stupefacenti, l’abuso di alcool, la ludopatia, lo stalking, la violenza sulle donne, l’infiltrazione delle mafie nel tessuto socio economico.

L’Agenzia Nazionale per i Giovani ha sposato con determinazione questo progetto con l’obiettivo di avere maggiori strumenti a disposizione per far crescere le nuove generazioni nella cultura della legalità, del rispetto delle regole e delle Forze dell’Ordine, sensibilizzandole a divenire, giorno dopo giorno, cittadini attivi, responsabili ed impegnati civilmente e socialmente in linea con i principi che seguiamo da tempo e con l’obiettivo di rafforzare la cultura della legalità.

Un progetto che è cresciuto nel tempo e che ha avuto la possibilità di approdare anche al Giffoni Film Festival, il più famoso festival del cinema dedicato ai giovani, con tre corti in gara: un meraviglioso traguardo che è solo il punto di partenza per far crescere i giovani all’interno di una società che fa della sicurezza, del rispetto e della legalità il suo punto di partenza.

Ringrazio l’Arma dei Carabinieri per l’opportunità che ha dato all’Agenzia Nazionale per i Giovani di esser parte di questo meraviglioso progetto e di aver permesso così di rendere plastica e concreta proprio quella collaborazione accennata in apertura.

Collaborazione che non si è fermata nelle stanze di vertice delle due strutture ma ha incontrato e fatto da moltiplicatore nelle scuole e dove i giovani coinvolti hanno ritenuto di realizzare le iniziative promosse.

Adesso l'auspicio è che questo sia l'inizio di una proficua e solida sinergia che mette al centro i nostri giovani!



Conferenza del Dott. Tano Grasso

Il 25 maggio 2016, il Dott. Tano Grasso, Presidente Onorario della Federazione delle Associazioni Antiracket e Antinsura Italiane - FAI, ha tenuto, in Aula Magna, una conferenza dal titolo “La collaborazione delle vittime e dell’Associazione Antiracket con le Forze di Polizia”.

“L’associazionismo antiracket, dalla sua origine, 1990 in Sicilia, ha rappresentato uno spartiacque tra un prima e un dopo. Ha affrontato e risolto il principale problema di un imprenditore che si espone: la solitudine e la sicurezza; con la denuncia collettiva è riuscito a garantire la sicurezza di chi denuncia; con l’organizzazione ha assicurato un rapporto costante nel tempo con i vari soggetti istituzionali.



Per la prima volta si è introdotto nel procedimento penale la tutela delle vittime non solo quali singole persone offese, ma quali operatori economici organizzati in associazione; così, se da un lato si assicura una protezione sociale a chi denuncia basata sul fatto che nessuno sarà solo e isolato, che ogni storia di racket sarà condivisa dagli altri colleghi, che l'esposizione nelle aule giudiziarie sarà collettiva e non più individuale, da un altro lato si valorizza un elemento che nelle indagini e nel processo mette in gioco una nuova forza: prima prevaleva il punto di vista dei mafiosi (i vincitori), oggi, invece, è possibile raccontare le mafie in maniera diversa, dalla parte delle vittime, secondo la prospettiva di chi subisce e reagisce, prima vinti, oggi vincitori... Con la partecipazione dell'associazione antiracket si realizza una significativa modificazione ambientale dentro la stessa aula di giustizia. Cos'è un processo di mafia in terra di mafia? Sicuramente non è come un qualunque altro processo per quanto importante, c'è qualcosa di cui non si troverà traccia né nelle sentenze né nelle trascrizioni delle udienze: c'è un clima che pesa e a volte pesa molto sino ad essere un decisivo fattore del procedimento. Purtroppo, lo si voglia o no, un processo di mafia non si gioca solo tra i soggetti istituzionalmente previsti: giudici, pm, imputati, difesa, testimoni; c'è sempre una variabile "x" ed è il valore che assume il contesto ambientale dentro la stessa aula di giustizia. Non ci si riferisce all'omertà che caratterizza la società di fuori, ma alla concreta influenza di questo contesto sin dentro il palazzo di giustizia e che viene, più di tutti, percepita dalle parti offese e dai testimoni e che, spesso, condiziona i loro comportamenti. In conclusione ... in territori di mafia se uno riceve un'intimidazione, con assoluta certezza ce ne sono tanti altri coinvolti, anche se non denunciano. Il racket mafioso è per definizione sistemico, non colpisce un solo commerciante ma quasi tutti quelli che operano in un delimitato territorio, altrimenti avremo solo un'estorsione occasionale. Compito dell'associazione è costruire la denuncia collettiva. Se un commerciante collabora alle indagini difficilmente costui sarà interessato da nuove richieste estorsive...".

Giuramento degli Ufficiali della Riserva Selezionata

Il 27 maggio 2016, nel Piazzale delle Bandiere, i frequentatori del 1° Corso Formativo per Ufficiali di complemento da iscrivere nella Riserva Selezionata dell'Arma dei Carabinieri, hanno prestato giuramento di fedeltà alla Repubblica.



Visita degli alunni dell'Istituto Comprensivo "Largo S.Pio V"

Il 1° giugno 2016, cinquanta alunni della Scuola Primaria dell'Istituto Comprensivo "Largo S.Pio V" di Roma hanno visitato la Scuola.



Festa degli Ufficiali dei Corsi in uscita

Il 10 giugno 2016, si è svolta la tradizionale festa da parte degli Ufficiali dei Corsi in uscita della Scuola e loro familiari.



Conferenza del Cons. Maurizio Santoloci (video)

Il 28 giugno 2016, il Cons. Maurizio Santoloci, Giudice per le Indagini Preliminari presso il Tribunale di Terni, ha tenuto in Aula Magna, una conferenza dal titolo “L’ambiente e la salute si tutelano per strada. Il ruolo strategico dei controlli tattici all’autotrasporto. Procedimenti d’azione per il controllo ai reati ambientali e in danno della salute pubblica”.



LA CARICA DI PASTRENGO



Ten.Col. Paolo CATERINA

*Insegnante della Cattedra di Arte Militare e Operazioni di
Mantenimento della Pace
Scuola Ufficiali Carabinieri - ISPGM - Roma*

SOMMARIO: 1. Dall'elezione di Pio IX alle rivoluzioni popolari del 1848. - 2. Il "Quarantotto". - 3. La Prima Guerra d'Indipendenza. - 4. La battaglia di Pastrengo. - 5. La Carica di Pastrengo. - 6. Pastrengo: la leggenda.

1. Dall'elezione di Pio IX alle rivoluzioni popolari del 1848

Dopo il fallimento dei moti mazziniani del 1843, in Romagna, e del 1844, in Calabria, che portano alla morte dei fratelli veneti Attilio ed Emilio Bandiera, la prospettiva neoguelfa, o moderata - come da allora si chiamò la tendenza a creare uno Stato federativo italiano guidato moralmente, se non politicamente, dal Pontefice -, si afferma come l'unica realizzabile nella particolare situazione italiana e rende credibile l'ipotesi dell'unificazione della penisola sotto la guida dei sovrani legittimi.

Infatti nello stesso 1843 Gioberti pubblica a Bruxelles, dove si trova in esilio dal 1831, "Del Primato morale e civile degli italiani", insegnando agli italiani a considerarsi un grande popolo, nonostante le loro superficiali discordie e la loro apparente debolezza politica.

Egli mira anche a fornire un programma alternativo alle dottrine pericolosamente democratiche e rivoluzionarie di Mazzini; i moderati, infatti, lungi dal ritenere che patriottismo significhi necessariamente rivoluzione, sperano che sia possibile conservare i governi esistenti e non creare un capovolgimento totale nella società. Gioberti ripone le sue personali speranze nel papato: egli ed i neoguelfi rifiutano la teoria secondo cui i papi, proprio per il fatto che governino su Roma e l'Italia Centrale, si schiererebbero sempre contro il patriottismo italiano. A suo parere è un caso sfortunato che l'attuale papa sia proprio Gregorio XVI, che recentemente aveva pronunciato una decisa condanna della detestabilis libertas e della libertà di pensiero.

Il libro riveste una particolare importanza nel Risorgimento italiano: al di là delle sette e dei cospiratori influisce su vasti settori dell'opinione pubblica, a Roma e a Napoli così come in Piemonte. Per un breve periodo molti, compresi numerosi ecclesiastici, che costituiscono un ceto dotato di enorme influenza, cominciano a pensare al papa come al capo potenziale di una crociata per la risurrezione dell'Italia.

Il problema italiano diviene per la prima volta argomento di conversazione anche per chi fino a quel momento non si sia mai occupato di politica. In particolare, la decisa condanna giobertiana del sogno mazziniano incoraggia ulteriori strati dell'opinione pubblica a pensare ad uno Stato federato come a un'alternativa possibile.

L'enorme successo del libro dimostra quanto sia cambiata l'Italia nell'ultimo trentennio, dalla disfatta di Napoleone: Carlo Alberto ed il futuro Pio IX sono tra quelli che rilevano questo successo e sono da esso mossi all'azione.

Infatti, nonostante la presa che i sentimenti di italianità hanno in Piemonte, Carlo Alberto è rimasto un re vecchio stampo per buona parte del suo regno: non soltanto la Sardegna è l'ultima regione d'Italia ed una delle ultime in Europa dove i servizi personali di origine feudale continuano a godere della sanzione legale, ma anche nei più progrediti Piemonte e Liguria ebrei e valdesi sono trattati più duramente che in qualsiasi altro luogo in Italia, continuano ad esistere i tribunali ecclesiastici ed i gesuiti hanno il completo controllo delle Università.

In Piemonte persiste la censura sia civile che religiosa e l'elenco delle paro-

le proibite continua a includere “libertà” e addirittura “Italia”. Carlo Alberto cerca di far porre all’indice un libro di Gioberti contro i gesuiti e non permette che il libro “Le speranze d’Italia” di Cesare Balbo, nobile piemontese convinto monarchico, ma liberale moderato, venga pubblicato in Piemonte, opponendosi addirittura a che venga pubblicato all’estero.

Ma se indubbiamente in Carlo Alberto i segni di amore per la libertà o il resto d’Italia sono piuttosto scarsi, presto tuttavia egli comincia ad irritarsi del predominio austriaco nel Nord Italia, nonostante il figlio ed erede al trono abbia sposato Maria Adelaide d’Asburgo, figlia del Viceré del Lombardo-Veneto, Ranieri, e nipote dell’imperatore Francesco II.

Convintosi, in base alla sua vittoriosa esperienza di combattente contro i liberali spagnoli nel 1823 (era stato in effetti l’eroe della coalizione legitimista nella decisiva battaglia del Trocadero, alle porte di Cadice), di possedere ottime qualità militari, come peraltro buona parte dei precedenti membri della dinastia Savoia, è in attesa di un’occasione che gli permetta di estendere, attraverso guerre contro la Svizzera, l’Austria od anche la Francia, i suoi possedimenti ereditari. Allorché Gioberti e Balbo - quest’ultimo in senso monarchico sabaudo - dimostrano efficacemente la forza di un partito nazionale, distinto da Mazzini e dai repubblicani, ciò incoraggia ulteriormente il re ad appoggiarvisi ed a volgersi contro l’Austria.

Nel 1845, in un suo colloquio privato col Conte Massimo d’Azeglio, aristocratico piemontese cugino di Balbo e, come questi, fedelissimo alla Corona, ma animato pure da spirito artistico che lo aveva portato, unico di tutto l’establishment piemontese, a visitare l’Italia, che conosce pertanto meglio di chiunque altro, nelle diverse sfaccettature socio-politiche, Carlo Alberto si lascia andare ad una confidenza: “Faccia sapere a que’ signori che stiano in quiete e non si muovano, non essendovi per ora nulla da fare; ma che siano certi, che, presentandosi l’occasione, la mia vita, la vita de’ miei figli, le mie armi, i miei tesori, il mio esercito, tutto sarà speso per la causa italiana”.

Il messaggio di D’Azeglio, di una liberazione guidata dal Piemonte, come aveva preconizzato Balbo, giunge come una rivelazione e un conforto per tutti i patrioti liberal-moderati italiani, anche se molti diffidano del passato anti-liberale di Carlo Alberto e della sete di dominio del Piemonte.

Ma poco dopo, il 16 giugno 1846, viene eletto un nuovo papa, il Cardinale Giovanni Maria Mastai Ferretti, già vescovo di Imola, dove si è creato la fama di persona mite e politicamente moderata. Egli inizia il suo pontificato liberando gran parte dei prigionieri politici che affollano le prigioni pontificie: era costume che il nuovo papa concedesse un'amnistia e, nonostante le clausole di questa specifica siano abbastanza restrittive, tale innocuo documento ha dei risultati inaspettati che lo renderanno un fatto decisivo nel processo risorgimentale, tanta è l'attesa di un papa che si ponga alla testa della crociata nazionale, come auspicato da Gioberti. La rara bontà ed il fascino personale di Pio IX fanno presto nascere attorno alla sua figura leggende che acquisiscono in breve vita autonoma. L'entusiasmo quasi isterico che saluta la sua proclamazione, con manifestazioni politico-religiose ovunque nella penisola, tocca un punto vulnerabile del nuovo pontefice, che presto diviene così impaziente di ottenere l'approvazione ed il plauso popolari da privare in gran parte del suo potere la Curia conservatrice. Permette l'insediamento di comitati consultivi locali formati da laici, che per la prima volta vengono ammessi ad una seppure parzialissima gestione politica, e persino di una milizia civile; assume un atteggiamento più favorevole nei confronti dell'istruzione popolare nello Stato Pontificio, accetta di limitare la censura sulla stampa e promuove la costruzione di linee telegrafiche e ferroviarie. In effetti il programma politico di Pio IX non oltrepassa di molto il programma di laicizzazione dello Stato Pontificio suggerito da un memorandum delle potenze europee presentato nel 1831 al suo predecessore - con l'unico scopo di sottrarre forza alle rivendicazioni popolari che potevano condurre ad esiti di estremismo repubblicano in Italia, destabilizzando magari l'intera Europa -, ma il fatto che tali cambiamenti avvengano adesso proprio a Roma, il centro dell'Italia e dell'Europa cattolica, ma sotto Gregorio XVI anche dell'antiliberalismo, dà una forte spinta alla concessione di riforme moderatamente liberali in tutta la penisola. Il governo pontificio cerca addirittura, inizialmente invano, di convincere il Piemonte ad entrare in una lega doganale (si realizzerà nel 1847, insieme alla Toscana).

Carlo Alberto, pur non approvando l'orientamento liberale di Roma, ma incapace di opporsi all'entusiasmo innovatore che anima l'opinione pubblica, è costretto a licenziare i suoi ministri ed a concedere una moderata libertà di

stampa. Anche Metternich, sebbene abbia consigliato l'amnistia, si accorge che le idee liberali e persino quelle nazionali, grazie a questa inaspettata protezione pontificia, sono diventate improvvisamente quasi rispettabili quindi più difficili da combattere.

L'inizio del 1848 trova l'Italia in una situazione incandescente: dimostrazioni anti-austriache a Milano (sciopero del fumo del 3 gennaio), entusiasmo continuo a Roma per le continue concessioni di Pio IX (apertura del ghetto il 17 aprile), Carlo Alberto ansioso di mostrare il proprio valore di condottiero e Mazzini, da Londra, ad intrecciare un'intricata rete di cospirazioni. Specialmente vulnerabile è il Meridione: gli intellettuali, insofferenti del regime poliziesco, trovano che le loro idee spesso coincidono con quelle dell'aristocrazia oltraggiata dalla legislazione antifeudale borbonica, specialmente in Sicilia, dove il desiderio di una maggiore autonomia locale è molto diffuso. Soprattutto è costante la minaccia di una rivoluzione sociale da parte dei settori più poveri sui quali pesa l'aumento dei prezzi e il difficile problema di come gli approvvigionamenti possano tenere il passo con l'aumento demografico dopo il precedente biennio di carestia.

2. Il "Quarantotto"

La rivoluzione scoppia infine il 12 gennaio 1848 a Palermo: circa 5.000 soldati dell'esercito napoletano presidiano la città e, in condizioni normali, sarebbero sufficienti a mantenervi l'ordine. Ma una lunga tradizione di brigantaggio e di organizzazione quasi mafiosa fa sì che molte armi si trovino a disposizione del popolo, che ha anche appreso come usarle: la miseria opprimente fa diventare cosa abituale gli atti di violenza. Inoltre tutte le classi sociali siciliane hanno motivi di risentimento verso i napoletani, da cui sono stati governati per oltre un secolo e che considerano un popolo straniero. Il sentimento patriottico verso un'Italia unita non è molto forte, neppure tra gli intellettuali, ma altri sentimenti rivoluzionari, come appunto l'indipendentismo insulare, sono veramente sentiti da tutti. La sollevazione del gennaio 1848 fa improvvisamente esplodere un drammatico anno di rivolte in tutta Italia. Dopo venti giorni di aspra

lotta l'esercito napoletano, nonostante l'appoggio della flotta e dell'artiglieria, lascia la città: Ferdinando II è costretto a capitolare ed il 29 gennaio a concedere una Costituzione alla Sicilia ed a Napoli.

Tuttavia, le vicende della penisola vengono influenzate anche dalla situazione europea. La scintilla parte da Parigi il 23 febbraio 1848 con la caduta della Monarchia di Luglio - cioè la fine del regno di Luigi Filippo d'Orléans, iniziato appunto nel luglio 1830 - e la proclamazione della repubblica, propagandosi quindi a Vienna, a Berlino, a Francoforte e nei principali centri italiani. Per semplice autodifesa sia il Granduca di Toscana che il papa decidono di fare concessioni costituzionali; Carlo Alberto, che ha dapprima criticato Ferdinando di essersi arreso alla violenza, assicurando che egli mai giungerebbe a concedere libere istituzioni, di fronte ad un tale torrente di passioni pubbliche deve cambiare idea e per non far la figura di chi sia costretto a cedere alla forza, chiede in tutta fretta all'arcivescovo di dispensarlo dal giuramento fatto all'atto della salita al trono, in base al quale si era impegnato a non deviare dall'assolutismo. Lo Statuto del 4 marzo 1848 viene concesso con riluttanza, come un atto di emergenza (la parola "Costituzione" viene deliberatamente evitata per non far sembrare la concessione troppo grande), che si prepara in gran fretta sulla base delle altre costituzioni scritte che sia stato possibile reperire a Torino. Il documento che ne risulta rimarrà la legge fondamentale d'Italia fino al 1948; vi si può scorgere un'intenzione di conservare il maggior potere compatibile con le istituzioni rappresentative, ma vengono fatte ai liberali alcune importanti concessioni che lasceranno molto spazio ad ulteriori sviluppi nel senso parlamentare.

Lo slancio rivoluzionario europeo è tale che il 13 marzo 1848 una sollevazione popolare a Vienna provoca le dimissioni di Metternich e la concessione della Costituzione in una delle cittadelle del conservatorismo. La notizia di questo epocale avvenimento, insieme a quello della pubblicazione, il 14 marzo, del documento *Nelle istituzioni con cui Pio IX concede la Costituzione ovvero lo "Statuto fondamentale pel governo temporale degli Stati della Chiesa"* (istituzione di due camere col Sacro Collegio dei cardinali presieduto dal papa), sono la causa immediata dei disordini di Venezia e Milano. Tuttavia vi sono scarsi legami tra i due avvenimenti particolari: tra i veneziani la maggior parte dei libe-

rali non si aspettano evidentemente per la loro città od il Veneto niente più che una certa autonomia amministrativa all'interno dell'Impero. Ma due esponenti liberali, l'avvocato Daniele Manin e lo scrittore Niccolò Tommaseo, erano stati imprigionati nel gennaio precedente per aver promosso agitazioni a favore di riforme molto moderate e la tensione è pertanto già considerevole quando giungono le notizie da Vienna, che fanno scoppiare la rivolta il 17 marzo: il governatore, titubante in mancanza di direttive precise dalla capitale, fa alcune concessioni, come l'immediata liberazione dei due patrioti ed altri e, dopo scontri tra le truppe in città ed il popolo, concede la costituzione della Guardia Civica, facendo ritirare i militari fuori città. All'annuncio, la sera del 18 marzo, che l'Imperatore ha concesso la libertà di stampa e la convocazione delle congregazioni centrali, che porterebbero ad un governo costituzionale, giungono appelli a mantenere la calma, ma il 22 gli operai dell'Arsenale si ribellano e uccidono il comandante; il successo di tale prima azione violenta porta la Guardia Civica a ribellarsi all'esercito, da cui i militari italiani disertano, solo in parte per dar manforte agli insorti: Manin proclama la restaurazione della Repubblica Veneta indipendente ed invita la popolazione ad armarsi, invitando i dalmati ad arruolarsi nella rinata Marina veneta.

A Milano tredicimila uomini agli ordini dell'anziano Maresciallo Radetzky controllano una città di 170.000 abitanti circa, divisi però in cinquanta unità distinte che all'emergenza risulteranno difficili da tenere collegate tra loro. Le Cinque Giornate di Milano (18-22 marzo 1848) sono tra le glorie maggiori del Risorgimento italiano: l'insurrezione, dapprima spontanea e non coordinata, viene ben presto organizzata, soprattutto da Carlo Cattaneo, giornalista, scienziato e patriota di idee repubblicano-federaliste, e dal gruppo più radicale che si ordina in un comitato militare ed ottiene numerosi successi contro l'esercito regolare, riuscendo altresì a far insorgere le campagne.

Il sindaco conservatore, Conte Gabrio Casati, si fa condurre ad appoggiare il movimento, lasciandosi convincere a rifiutare l'offerta di armistizio di Radetzky, infine costretto a lasciare la città ed a ritirarsi nelle fortezze del Quadrilatero tra Mincio e Adige (Mantova, Legnago, Verona e Peschiera) in attesa dei rinforzi dal Tirolo e dal Friuli, prima regione a tornare presto sotto il completo controllo austriaco.

3. La Prima Guerra d'Indipendenza

A Torino le diverse correnti di opinione agiscono in modi contrastanti di fronte a queste rivoluzioni: alcuni, tra cui Gioberti, vorrebbero fondere gli interessi esclusivamente piemontesi con quelli di tutta Italia; altri insistono sull'opportunità di sfruttare l'occasione rivoluzionaria per cercare di dominare il Nord Italia. Carlo Alberto dà l'impressione di simpatizzare per quest'ultima opzione e la sua scelta di affidare il governo al debole Balbo, rifiutando nel ministero Gioberti, la cui presenza convincerebbe il resto d'Italia della sincerità delle mosse piemontesi dissipando i dubbi sulle ambizioni dei Savoia, conferma tale posizione.

Quando Milano insorge e giunge una esplicita richiesta di aiuto, osteggiata da Cattaneo, ma fortemente voluta da Carlo Alberto, il governo di Torino è preso completamente alla sprovvista. Carlo Alberto tergiversa per quattro, preziosissimi giorni: l'Armata è in buona parte alla frontiera con la Francia per timore di una nuova invasione repubblicana; si cerca di comprendere se Prussia e Russia, in nome della Santa Alleanza, si muoveranno a fianco dell'Austria; soprattutto il re vuole essere sicuro che a Milano non prevalgano i repubblicani, che potrebbero chiedere aiuto a Parigi, dove un Bonaparte, Luigi Napoleone, già coinvolto nei moti carbonari in Romagna del 1831, è Presidente della Seconda Repubblica; d'altra parte vuole evitare che Milano possa vincere da sola, perché ciò creerebbe una pericolosa rivale a Torino nell'Italia Settentrionale ed un'occasione simile, con l'Austria in chiara difficoltà, potrebbe non ripresentarsi.

Dopo un accorato appello alle armi del Conte di Cavour dalle pagine de "Il Risorgimento", nel pomeriggio del 23 marzo si riunisce il gabinetto e in tutta fretta si decide di entrare in guerra contro l'Austria.

È l'inizio della Prima Guerra d'Indipendenza o, secondo le definizioni più recenti, la «guerra federativa», perché condotta da un'alleanza fra gli Stati italiani.

Infatti il papa ed il Granduca Leopoldo II di Toscana inviano ciascuno 7.000 volontari, mentre da Napoli giungono ben 16.000 soldati agli ordini del Generale Guglielmo Pepe; nonostante l'arrivo di numerosi volontari da tutta

Italia, tra cui lo stesso Garibaldi, rientrato dall'esilio sudamericano, la volontà di non rischiare l'estremizzazione politica della guerra, di non farne cioè una guerra popolare, bensì dinastica, fa sì che Carlo Alberto si rifiuti di impiegarli. Peraltro, dopo le veementi proteste da parte della corte asburgica, Pio IX, il 29 aprile 1848, pronuncia l'allocuzione *Non semel*, ritirando appoggio anche morale all'impresa italiana e ordinando al Generale Giacomo Durando, comandante delle truppe pontificie al fronte, di tornare al compito inizialmente affidatogli, che evidentemente aveva frainteso e superato: difendere i confini romagnoli degli Stati Pontifici da tentativi austriaci di entrarvi in forze (Durando disobbedisce e si porta alla difesa di Vicenza, investita dal ritorno in forze degli austriaci). L'allocuzione pontificia offre la possibilità anche a Ferdinando II di ordinare ai suoi di ritirarsi, visto che la guerra, più che di liberazione nazionale, è di conquista da parte del Piemonte (anche Pepe e molti soldati borbonici disobbediscono, continuando a combattere come volontari).

Dopo la concessione dello Statuto, il 4 marzo 1848, da parte di Carlo Alberto, il Corpo dei Carabinieri era stato chiamato, alla stregua di tutti gli altri enti civili e militari, a prestare giuramento con la nuova formula costituzionale, e i Carabinieri vi avevano adempiuto con la massima lealtà e nelle forme più solenni. Nei piccoli paesi i militari delle Stazioni, in grande uniforme e in armi, lo fecero dinanzi ai Sindaci, quali esponenti del potere civile.

Il Ministro della Guerra, in uno speciale ordine del giorno per il giuramento, appunto, dei Carabinieri, aveva affermato: «La funzione gioverà presso lo spirito pubblico a far riconoscere nei Carabinieri Reali altrettanti cittadini che efficacemente cooperano ad assicurare l'ordine pubblico, palladio della vera libertà, e che per debito di proprio ufficio sono i legali esecutori degli ordini delle autorità giudiziarie e di Governo, delle discipline a cui la pubblica sicurezza è affidata: i cittadini, insomma, nei quali per virtù di militar contegno e di costante vigilanza, tutti riconoscono il merito di mantenere il rispetto alle leggi e la protezione alle proprietà e delle persone, cardini impreteribili di qualunque civile consorzio».

Dopo la dichiarazione di guerra all'Impero asburgico, il comando in capo dell'Armata Sabauda, composta da due Corpi dell'Esercito e una Divisione di riserva, viene assunto dal re Carlo Alberto.

Il Corpo dei Carabinieri mobilita 3 Squadroni⁽¹⁾, della forza complessiva di 280 uomini, di scorta al Sovrano e al suo Quartier Generale, e tre mezzi Squadroni (154 uomini) per essere addetti alle tre Grandi Unità con compiti di polizia militare. Comandante di tutti i Carabinieri mobilitati è il Colonnello Conte Paolo Avogadro di Valdengo, mentre al comando dei tre Squadroni di scorta è posto, direttamente da Carlo Alberto, il Maggiore Alessandro Negri di Sanfront⁽²⁾; il I Squadrone è comandato dal Capitano Luigi Incisa di Camerana⁽³⁾, il II Squadrone dal Capitano Augusta Brunetta D'Usseaux⁽⁴⁾, il III Squadrone

-
- (1) - I tre Squadroni erano stati definiti "Squadroni di guerra", qualifica data dallo stesso Maggiore Negri di Sanfront in una corrispondenza confidenziale, dove precisava che «i Carabinieri in quel frangente non esercitavano gli usuali compiti istituzionali». Gli stessi, composti soprattutto da personale piemontese, vennero costituiti dal 22 marzo al 5 aprile 1948 a Venaria Reale, raggiungendo il Quartier Generale a Cremona il 9 aprile; vennero sciolte ad Alessandria a fine agosto di quello stesso anno.
- (2) - Nato a Ponzone d'Acqui (oggi in provincia di Alessandria) l'11 febbraio del 1804; il padre, Bonifacio, era stato Generale e aiutante di campo di Carlo Alberto; la madre, Giacinta dei Conti De Rege di Giffenga, era invece la sorella del conte Alessandro, Ispettore Generale della Cavalleria sabauda e reduce della campagna napoleonica di Russia, dove aveva ricoperto il prestigiosissimo ruolo di aiutante di campo del Viceré d'Italia Eugenio di Beauharnais (l'eroe di Pastrengo ereditò il nome proprio da quel celebre zio); suo antenato è anche il Generale Ercole Negri, esperto di fortificazioni e grande stratega, che nel 1617, durante la battaglia per la difesa di Vercelli, si dice ebbe asportata di netto una mano, ma senza perdersi d'animo l'avrebbe raccolta continuando a combattere. Iniziò la carriera militare nel 1823 quale cadetto nella Regia Accademia Militare, entrando in Cavalleria; il 14 aprile 1848, con il grado di Maggiore nella Cavalleria, transitò nel Corpo dei Reali Carabinieri (all'epoca il reclutamento avveniva, come precisato fin dalle Regie Patenti istitutive, tra i soldati dell'Armata distintisi per "condotta e saviezza"), pertanto si può affermare che quando iniziò il suo impiego bellico, non facesse ancora effettivamente parte del Corpo. Dopo aver lasciato il servizio attivo divenne sindaco di Chiavari e venne nominato Senatore del regno d'Italia. Morì il 25 febbraio 1884.
- (3) - Nato a Nizza l'11 settembre 1818; il 29 dicembre transitò, col grado di Sottotenente, dalla Cavalleria al Corpo dei Carabinieri, partecipando a tutte le Campagne dal 1848 al 1859. Il 27 luglio 1848 venne segnalato dal suo superiore diretto, Negri di Sanfront, al Maggior Generale Luogotenente delle Guardie del Corpo di Sua Maestà per essersi distinto due giorni prima, insieme ai carabinieri del suo squadrone, nell'azione di protezione della ritirata delle truppe piemontesi nella zona di Valeggio e Villafranca: nel suo rapporto, il Maggiore evidenzia che la calma ed il "sangue freddo" di Incisa di Camerana furono tali che i nemici non avevano avuto il coraggio di "inseguire vivamente le nostre truppe" e "sconcertarne" la ritirata. Collocato a riposo il 12 maggio 1878 col grado di Tenente Generale e morì a Torino il 5 aprile 1886.

dal Capitano Angelo Bernardino Morelli di Popolo⁽⁵⁾.

Fin dal 1822 il Regolamento Generale aveva affidato ai Carabinieri Reali il compito di svolgere funzioni di polizia militare in pace e in guerra. Con Regio Viglietto del 19 marzo 1833 era stato poi emanato un Regolamento di servizio per le truppe in campagna, che dava sistemazione organica alle attività di polizia militare affidate ai Carabinieri. Il Regolamento permetteva che il Corpo potesse «concorrere nei servizi di onore e di battaglia in faccia al nemico», nonché nel servizio «delle salvaguardie», cioè nel sottrarre agli effetti della guerra particolari luoghi pubblici, ma precisava: «il servizio proprio de' Carabinieri Reali all'Armata, sarà quello di polizia».

A questo scopo nel 1848 vengono stabilite stazioni a cavallo a Cremona e Castiglione dello Stiviere, stazioni a piedi a Piadena e Brescia. Alla stazione di Castiglione, sede di un ospedale militare, viene fatto obbligo, in particolare, di vigilare sui convalescenti e di reprimere ogni disordine da parte dei militari ricoverati.

4. La battaglia di Pastrengo

Sotto il profilo strettamente militare, dopo il fatto d'arme di Goito dell'8 aprile, primo urto tra l'esercito asburgico e quello sabaudo, quest'ultimo si assesta sul Mincio in attesa di tutti i Reggimenti destinati a costituire l'Armata in campagna e delle truppe alleate ancora in marcia.

(4) - Nato a Pinerolo il 13 luglio 1811, transitò dalla Cavalleria ai CC.RR. il 2 aprile 1848 (quindi anche lui, come Negri di Sanfront, iniziò le ostilità senza ancora essere inquadrato nel Corpo) col grado di Capitano; prese parte alle Guerre d'Indipendenza nel 1848 e 1859 e come Incisa di Camerana venne segnalato da Sanfront al maggior Generale delle Guardie del Corpo di Sua Maestà per il coraggio dimostrato il 25 luglio 1848 nel contenere il nemico durante la ritirata delle truppe da Valeggio. Collocato a riposo col grado di Maggiore Generale il 25 agosto 1863, morì a Torino venticinque giorni dopo, il 19 settembre.

(5) - Nato a Casale Monferrato il 1° agosto 1813, già ufficiale nella Cavalleria entrò nel Corpo dei CC.RR. il 20 settembre 1843; partecipò alle Campagne dal 1848 al 1861; lasciò il servizio attivo col grado di Maggiore Generale e morì a Milano il 4 aprile 1887. Subito dopo la celebre battaglia scrisse alla moglie lamentando allegramente di aver mangiato per tre giorni al campo solo insalata senza olio e polenta senza sale, ma chiuse la missiva con questa esortazione "Cantate pure un Te Deum per la battaglia di Pastrengo che fu dessa gloriosissima per le armi piemontesi".

Fra il 26 ed il 27 aprile l'Esercito passa il Mincio a Monzambano, ai molini di Volta e a Goito. Il I Corpo si stabilisce nella zona Sona-Sommacampagna-Custoza; il II, dopo aver investito Peschiera dalla sinistra del Mincio e raggiunta la zona di Castelnuovo di Verona, il 28 e 29 occupa Colà a Sandrà, venendo così a tagliare le comunicazioni fra Peschiera e Verona.

La Divisione di riserva si porta al centro, più arretrata, nella zona di Guastalla-Oliosì-San Giorgio. Il 27 aprile il Quartier Generale Principale si era trasferito a Borghetto presso Valeggio e il sovrano, scortato dal 3° Squadrone del Cap. Morelli di Popolo, vuole esplorare il terreno dove era dislocata la Divisione di riserva, spingendosi audacemente sino a Roverbella, ove non erano infrequenti le scorrerie dell'esercito avversario. E poiché da taluno del seguito era stato fatto notare al re come in quel giorno non sarebbe stato improbabile l'incontro con qualche colonna austriaca, egli risponde con queste testuali parole: «Ho meco uno squadrone di Carabinieri».

Re Carlo Alberto decide allora di impadronirsi delle posizioni di Pastrengo, un villaggio posto sulla riva destra dell'Adige, alle spalle di Peschiera, in una posizione ideale per Radetzky per sorvegliare la valle nel punto in cui il fiume piega ad est verso Verona: costituivano un formidabile bastione da eliminare a tutti i costi, non solo per premunirsi da qualsiasi minaccia sulla sinistra, ma soprattutto per impedire al nemico le comunicazioni con il Tirolo.

Il Quartier Generale il 28 si sistema a Villafranca di Verona; quello stesso giorno l'Armata Sarda si trova di fronte agli austriaci, col II Corpo del Gen. De Sonnaz a sinistra ed il I del Gen. Bava a destra, mentre la Divisione di riserva, agli ordini del Principe ereditario Vittorio Emanuele, permane come sempre più indietro, in posizione centrale.

Con tale dislocazione Carlo Alberto non solo può minacciare Verona, ma consente ai suoi, tra Sandrà e Santa Giustina, di attestarsi a soli tre/quattro chilometri dall'Adige, a sette/otto dalla città scaligera.

Tuttavia Radetzky, appena intuito che il nemico stesse per attraversare il Mincio, aveva pensato a difendere la linea dell'Adige: a Verona ha 33 battaglioni, di cui dieci in città; dieci, formanti il suo I Corpo, su una linea antistante a formare una specie di campo trincerato sulla riva destra dell'Adige che si fonda sui caposaldi costituiti dai villaggi di Tomba, Santa Lucia, San Massimo, Croce

Bianca e Chievo; gli ultimi tredici battaglioni, il suo II Corpo, sulla riva sinistra del fiume - da cui sono pertanto difesi - prolungando la linea verso nord-ovest, sulla strada Verona-Trento, dall'altezza di Chievo a Bussolengo, con alcuni avamposti al di qua del fiume.

Sebbene in netta difficoltà numerica, 33 battaglioni contro i 51 piemontesi, gli austriaci possono appoggiarsi ad un campo trincerato e ad un'importante linea fluviale; inoltre gli effettivi totali sono superiori, la cavalleria è praticamente pari - 34 squadroni imperiali contro i 36 sabaudi - e l'artiglieria solo di poco inferiore - 82 pezzi contro 84, ma senza contare i 192 pezzi delle vicine fortificazioni veronesi -. Non solo: tra Trento e Volargine, a sud della chiusa di Verona, si trovano altri cinque battaglioni che possono appoggiare il II Corpo, posto sulla riva sinistra del fiume.

Di fronte alla minaccia piemontese l'esperto Maresciallo aveva già occupato con quattro battaglioni la posizione avanzata di Pastrengo, mentre un altro battaglione viene spinto in avanti fino a Sandrà ed oltre: egli vuole proteggere la linea dell'Adige e mantenere le comunicazioni con la fortezza di Peschiera.

Quando i piemontesi attraversano il Mincio invia altri tre battaglioni a Pastrengo ed altrettanti a Bussolengo, cosicché nella testa di ponte Pastrengo-Bussolengo riunisce in tutto 10 battaglioni, 6 squadroni e 21 cannoni, senza contare altri due battaglioni sull'altopiano di Rivoli Veronese.

Il 30 aprile i piemontesi si muovono per eliminare la testa di ponte al di qua dell'Adige, combattendo così la prima vera battaglia della I^a Guerra d'Indipendenza: l'operazione viene affidata a De Sonnaz, che conta sui Gen. Broglio e Federici, comandanti rispettivamente la 5^a e 4^a Div., e ne viene pianificato l'inizio alle 9 di quel 30 aprile, contemporaneamente all'attacco su Bussolengo del I Corpo di Bava per impedire che la Brigata Taxis accorra in aiuto alla Wohigernuth.

Tuttavia, a causa di un ritardo di tale azione, l'attacco viene posticipato alle 11. Lo schieramento sardo è quindi su tre colonne, da sinistra:

- il Gen. Federici con la Brigata Piemonte, il Corpo Volontari Piacentini, una Compagnia Bersaglieri, una Batteria da battaglia, muoverà da Colà per schierarsi sulle alture di Moritalbera-Monte Biancardo-Colombare;

- il Duca di Savoia con la Brigata Cuneo, il 16° Rgt. Fanteria, il Corpo Truppe Parmensi, una Batteria da battaglia, la Sezione di Artiglieria parmense, muoverà da Sandrà e, superato l'impluvio del Tione⁽⁶⁾, dovrà ricongiungersi all'ala sinistra ed attaccare passando per Bagnol e Monte le Bionde;

- il Gen. Broglia con la Brigata Savoia, due Compagnie Bersaglieri e una Batteria di posizione, muoverà infine da Santa Giustina ad Osteria Nuova e per l'altura di San Martino punterà su Pastrengo;

- in retrovia, la Brigata Regina muove su Sandrà tenendosi pronta a supportare la prima linea, mentre i Rgt. Cavalleria Savoia e Novara si raccolgono tra Castelnuovo ed Osteria del Bosco.

In tutto 13.500 uomini e 26 cannoni contro i 7.000 del Gen. Woche, ma gli attaccanti non conoscono affatto il terreno che incontreranno, particolarmente difficile e favorevole piuttosto alla difesa che all'attacco.

Verso le 13, dopo faticosa marcia, avviene il primo contatto col nemico, ma al centro la Brig. Cuneo - che ha presso di sé il Duca di Savoia e lo stesso Carlo Alberto -, a causa del terreno pantanoso ha difficoltà ad avanzare. A destra il 1° Rgt. della Brig. Savoia attacca Monte S. Martino, mentre in seconda linea la Brig. Regina e Piemonte Reale Cavalleria giungono a Sandrà, con il Savoia verso S. Giustina; a sinistra procede meglio la Brig. Piemonte, ma conducendo un'azione in gran parte frontale e con formazioni troppo dense. In complesso - come rileva Piero Pieri nella sua "Storia Militare del Risorgimento" - per tre ore, dalle 11 alle 14, l'azione è proceduta lenta, difficile, macchinosa, mentre da parte nemica la difesa è stata puramente passiva.

5. La Carica di Pastrengo

Fino a quel momento Carlo Alberto ha seguito l'azione da un casolare su di un colle a sud-ovest di Pastrengo, ma alle 14 il re si porta sulla collina della Mirandola, ad est di Sandrà, per seguire più da vicino le truppe di prima linea, insieme a Cesare Balbo, Presidente del Consiglio, ed al Gen. Franzini, Ministro della Guerra.

(6) - Piccolo fiume che in quella zona si allargava in acquitrini

Con loro lo S.M., i tre Squadroni dei Carabinieri ed un lungo corteo di livree. Accortosi delle difficoltà della Cuneo invia vari messaggi di affrettarsi, ma senza esito, pertanto decide di avvicinarsi per scoprire i motivi di tale ritardo, solo per avvedersi che finalmente la Brigata ha superato l'ostacolo e preso contatto con gli austriaci, posti sulle soprastanti posizioni di Monte le Bionde. Carlo Alberto si avvia allora verso Monte Valena, in posizione centrale ed avanzata, per aver una migliore visuale, quindi, nonostante il parere contrario dello S.M., avanza ancora, sempre preceduto tuttavia da una dozzina di Carabinieri e seguito dal resto dei tre squadroni di scorta.

Il Re è ormai sulla strada tra Monte Valena e Monte le Bionde, quando i Carabinieri in ricognizione si inerpicano sul vicino ciglione, dove vengono fatti oggetto di una scarica di fucileria da parte di un reparto di tirolesi del Col. Wohigernuth, abbastanza violenta da sbandarli, scoprendo il sovrano.

Il Maggiore Negri di Sanfront intuisce il pericolo e, senza chiedere od attendere disposizioni, lancia d'iniziativa i tre Squadroni contro il nemico e, superato al galoppo il sovrano e il suo seguito, carica in tre riprese successive gli Austriaci. Carlo Alberto segue l'azione continuando ad avanzare sul terreno già battuto dagli Squadroni, nello stesso tempo in cui entra in azione il reggimento Genova Cavalleria e altre truppe attaccano dai punti prestabiliti. Quella massa di quasi trecento cavalieri lanciati al galoppo, scintillanti per i bottoni ed i fregi metallici dell'uniforme, per il luccichio delle sciabole sguainate e fiammeggianti al sole, è per il nemico come un turbine.

L'irruenza della carica, la forza irresistibile di un così ardimentoso esempio di iniziativa e la presenza dello stesso sovrano in mezzo alla battaglia si propagano ben presto a tutta la linea di combattimento, elettrizzando le truppe e trascinandole all'assalto: ai due lati Cuneo e Piemonte avanzano travolgendo la debole linea dei due battaglioni austriaci antistanti per cui il Gen. Wocheer impegna immediatamente le sue riserve per impedire che la morsa si stringa troppo presto, ma ormai anche la Brigata Savoia, preceduta dai bersaglieri, ha superato Monte San Martino incalzando il nemico e mirando al ponte di barche sull'Adige. I bersaglieri vi giungono subito dopo che gli austriaci sono appena riusciti a smantellarlo, ma fanno prigionieri i circa 200 austriaci rimasti al di qua del fiume.

Rilevato il successo dell'attacco piemontese, Radetzky aveva risposto con una vigorosa azione dimostrativa contro il centro dell'intero esercito piemontese, con direttrice lo stradone Verona-Peschiera: tale azione era stata respinta, ma aveva impensierito il comando sabaudo, che così evitò di tentare di attraversare l'Adige e andare a chiudere la strada Verona Trento. "Pour aujourd'hui il y en a assez" commentò Carlo Alberto chiudendo le azioni della giornata: a fronte di soli 15 caduti e 90 feriti, contro i 23 caduti, i 140 feriti ed i 380 prigionieri patiti dagli austriaci, la cittadina di Pastrengo era stata conquistata, ma strategicamente parlando, oltre al fatto di aver eliminato una testa di ponte sulla riva destra dell'Adige, nulla era realmente cambiato perché la strada tra Verona e Trento, via di collegamento logistico fondamentale per il prosieguo delle ostilità, così come l'intera riva sinistra dell'Adige, rimanevano sempre in sicure mani austriache.

Si trattò sì di una vittoria, ottenuta nella prima vera battaglia dell'intera campagna, iniziata più di un mese prima con l'attraversamento del Ticino da parte delle prime unità piemontesi, ma una vittoria incompleta e non sfruttata. L'Armata Sarda aveva avuto dimostrazione dell'indubbio valore dei suoi uomini, ma la pianificazione strategica e lo svolgimento tattico avevano dimostrato lacune: tre Brigate avevano preso parte all'azione, ma in effetti solo i Reggimenti di testa erano stati impiegati, mentre quelli in seconda linea non avevano alimentato l'azione, non l'avevano sostenuta ed infine non avevano sfruttato il successo.

Comunque il mattino successivo, 1° maggio, il 1° ed il 3° squadrone dei Carabinieri vengono inviati a Bussolengo per sloggiarvi un battaglione austriaco ancora lì presente: al solo apparire degli stessi protagonisti della fulminea, vittoriosa azione del giorno precedente, gli austriaci lasciano anche quel paese e la Brigata Savoia può così occupare anche Bussolengo.

Successivamente gli Squadroni Carabinieri di scorta si distingueranno nel fatto d'arme presso Verona, il 6 maggio, e nelle azioni del 24 e 25 luglio sulle alture di Custoza, dove l'Esercito sabaudo viene sconfitto dall'Armata imperiale. Due giorni dopo, il 27 luglio, a protezione dell'Armata Sarda in ritirata, nei pressi di Villafranca i militari del Corpo caricano più volte il nemico con tenacia e sono menzionati nei bollettini di guerra per il loro ardimento. A seguito della

giornata di Custoza le truppe austriache giungono il 3 agosto a Milano e il 4 si scontrano con l'Esercito piemontese accorso invano in difesa della città. Durante la giornata gli Squadroni Carabinieri si adoperano strenuamente nella mischia presso Casa Bianca, combattendo in prima linea con la Brigata Casale. Per le prove date nella campagna del 1848 la bandiera dell'Arma è fregiata di una Medaglia d'Argento al Valor Militare per la carica di Pastrengo e di due Medaglie di Bronzo al Valor Militare (combattimenti di Verona e difesa di Milano).

6. Pastrengo: la leggenda

La carica di Pastrengo resta l'episodio più spettacolare della guerra, destinato a entrare nella tradizione del Corpo e ad essere consacrato dall'iconografia attraverso un gran numero di dipinti.

Il 2 maggio il re segnala nell'ordine del giorno dell'Esercito la carica dei tre Squadroni Carabinieri. Con R.D. del 29 giugno 1848 il Maggiore Alessandro Negri di Sanfront viene decorato della Croce di Cavaliere dei Santi Maurizio e Lazzaro «pel modo lodevole in cui disimpegnò il delicato ed importantissimo servizio dell'Arma dei Carabinieri e nel dirigere gli Squadroni che servirono di guida d'onore a S.M. nella campagna di guerra 1848».

Con R.D. 22 settembre 1848 i tre Capitani comandanti gli Squadroni sono insigniti della stessa decorazione, ma solo con R.D. 17 giugno 1909, su proposta del Ministro della Guerra, Ten. Gen. Paolo Spingardi, viene concessa alla Bandiera dell'Arma la Medaglia d'Argento al Valor Militare (inserire motivazione) per l'azione del 30 aprile 1848 sulle colline moreniche che dividono Pastrengo dal Garda, appuntata personalmente da Vittorio Emanuele III tre giorni dopo dinanzi alla Legione Allievi.

Riferimenti bibliografici

- Storia Militare del Risorgimento di Piero Pieri (ed. Einaudi);
- Le grandi battaglie del Risorgimento di Marco Scardigli (BUR Rizzoli);
- Storia documentale dell'Arma dei Carabinieri di Arnaldo Ferrara.

Sitografia:

- www.carabinieri.it;
- www.anccazzagosm.it

GAZZETTA UFFICIALE

Decreto Legge 16 maggio 2016, n. 67

PROROGA DELLE MISSIONI INTERNAZIONALI DELLE FORZE ARMATE E DI POLIZIA, INIZIATIVE DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E SOSTEGNO AI PROCESSI DI RICOSTRUZIONE E PARTECIPAZIONE ALLE INIZIATIVE DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI PER IL CONSOLIDAMENTO DEI PROCESSI DI PACE E DI STABILIZZAZIONE, NONCHÉ MISURE URGENTI PER LA SICUREZZA

(GAZZETTA UFFICIALE - SERIE GENERALE - N.113 DEL 16 MAGGIO 2016)

Capo I - Missioni internazionali delle forze armate e di polizia

Art. 1 - Europa

1. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 78.490.544 per la proroga della partecipazione di personale militare alle missioni nei Balcani, di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198, di seguito elencate:

- a) Multinational Specialized Unit (MSU), European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo), Security Force Training Plan in Kosovo;
- b) Joint Enterprise.

2. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 276.355 per la proroga della partecipazione di personale militare alla missione dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina, denominata EUFOR ALTHEA, nel cui ambito opera la missione denominata Integrated Police Unit (IPU), di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198.

3. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 5.848.471 per la prosecuzione dei programmi di cooperazione delle Forze di polizia italiane in Albania e nei Paesi dell'area balcanica, di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198.

4. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 1.366.850 per la proroga della partecipazione di personale della Polizia di Stato alla missione dell'Unione europea denominata European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo) e di euro 63.720 per la proroga della partecipazione di personale della Polizia di Stato alla missione delle Nazioni Unite denominata United Nations Mission in Kosovo (UNMIK), di cui all'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198.

5. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 114.027 per la partecipazione di due magistrati collocati fuori ruolo alla missione dell'Unione europea denominata European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX Kosovo).

6. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 266.387 per la proroga della partecipazione di personale militare alla missione delle Nazioni Unite denominata United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP), di cui all'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198.

7. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 19.169.029 per la proroga della partecipazione di personale militare alla missione nel Mediterraneo denominata Active Endeavour, di cui all'articolo 1, comma 6, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198.

8. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 69.799.938 per la proroga della partecipazione di personale militare all'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale denominata EUNAVFOR MED operazione SOPHIA, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198.

Art. 2. - Asia

1. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 179.030.323 per la partecipazione di personale militare alla missione della NATO in Afghanistan, denominata Resolute Support Mission (RSM), di cui alla risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 2189 (2014), e per la proroga della partecipazione alla missione EUPOL Afghanistan, di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198.

2. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 19.051.815 per la proroga dell'impiego di personale militare negli Emirati Arabi Uniti, in Bahrain, in Qatar e a Tampa per le esigenze connesse con le missioni internazionali in Medio Oriente e Asia, di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198.

3. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 687.399 per l'impiego di personale della Croce Rossa Italiana ausiliario delle Forze armate per le esigenze di supporto sanitario delle missioni internazionali in Medio Oriente e Asia.

4. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 155.639.142 per la proroga della partecipazione del contingente militare italiano alla missione delle Nazioni Unite in Libano, denominata United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL), compreso l'impiego di unità navali nella UNIFIL Maritime Task Force, e per la proroga dell'impiego di personale militare in attività di addestramento delle forze armate libanesi, di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198.

5. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 2.546.009 per la proroga della partecipazione di personale militare alla missione denominata Temporary International Presence in Hebron (TIPH2) e per la proroga dell'impiego di personale militare in attività di addestramento delle forze di sicurezza palestinesi, di cui all'articolo 2, comma 5, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198.

6. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 120.194 per la proroga della partecipazione di personale militare alla missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere per il valico di Rafah, denominata European Union Border Assistance Mission in Rafah (EUBAM Rafah), di cui all'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198.

7. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 194.180 per la proroga della partecipazione di personale della Polizia di Stato alla missione dell'Unione europea in Palestina, denominata European Union Police Mission for the Palestinian Territories (EUPOL COPPS), di cui all'articolo 2, comma 7, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198.

8. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 110.843 per la partecipazione di due magistrati collocati fuori ruolo alla missione dell'Unione europea in Palestina, denominata European Union Police Mission for the Palestinian Territories (EUPOL COPPS), di cui all'articolo 2, comma 8, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198.

9. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 236.402.196 per la proroga della partecipazione di personale militare alle attività della Coalizione internazionale di contrasto alla minaccia terroristica del Daesh, di cui all'articolo 2, comma 9, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198.

Art. 3. - Africa

1. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 27.918.693 per la proroga della partecipazione di personale militare all'operazione militare dell'Unione europea per il contrasto della pirateria denominata Atalanta, di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198.

2. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 25.582.771 per la proroga della partecipazione di personale militare alle missioni dell'Unione europea denominate EUTM Somalia e EUCAP Nestor e alle ulteriori iniziative dell'Unione europea per la Regional maritime capacity building nel Corno d'Africa e nell'Oceano indiano occidentale, nonché per il funzionamento della base militare nazionale nella Repubblica di Gibuti e per la proroga dell'impiego di personale militare in attività di addestramento delle forze di polizia somale e gibutiane, di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198.

3. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 3.259.040 per la proroga della partecipazione di personale militare alla missione delle Nazioni Unite in Mali, denominata United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA), e alle missioni dell'Unione europea denominate EUCAP Sahel Niger, EUTM Mali ed EUCAP Sahel Mali, di cui all'articolo 3, comma 4, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198.

4. È autorizzata, a decorrere dal 20 aprile 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 74.027 per l'impiego di un ufficiale dell'Arma dei carabinieri in qualità di Police Advisor presso l'Uganda Police Force.

Art. 4. - Assicurazioni, trasporto, infrastrutture, AISE, cooperazione civile-militare, cessioni, potenziamento dispositivi nazionali e della NATO

1. È autorizzata, per l'anno 2016, la spesa di euro 76.219.758 per la stipulazione dei contratti di assicurazione e di trasporto e per la realizzazione di infrastrutture, relativi alle missioni internazionali di cui al presente decreto.

2. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 5.000.000 per il mantenimento del dispositivo info-operativo dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) a protezione del personale delle Forze armate impiegato nelle missioni internazionali, in attuazione delle missioni affidate all'AISE dall'articolo 6, comma 2, della legge 3 agosto 2007, n. 124.

3. Al fine di sopperire a esigenze di prima necessità della popolazione locale, compreso il ripristino dei servizi essenziali, è autorizzata, per l'anno 2016, la spesa complessiva di euro 2.100.000 per interventi urgenti o acquisti e lavori da eseguire in economia, anche in deroga alle disposizioni di contabilità generale dello Stato, disposti nei casi di necessità e urgenza dai comandanti dei contingenti militari che partecipano alle missioni internazionali di cui al presente decreto.

4. Sono autorizzate, per l'anno 2016, le seguenti spese:

a) euro 1.613.595, per la cessione, a titolo gratuito, alla Repubblica islamica dell'Afghanistan di mezzi e attrezzature per la gestione delle funzioni aeroportuali dell'aeroporto di Herat;

b) euro 55.000, per la cessione, a titolo gratuito, alla Repubblica federale di Somalia di apparecchiature medicali e n. 4 natanti tipo gommone;

c) euro 756.294, per la cessione, a titolo gratuito, alla Repubblica di Gibuti di n. 4 VBL PUMA e relativi kit di manutenzione, munizionamento calibro 155 mm. per M109L, n. 10 kit di manutenzione e n. 1 lotto di attrezzature per M109L;

d) euro 177.481, per la cessione, a titolo gratuito, alla Repubblica tunisina di n. 1 ambulanza FIAT Ducato, n. 12 motori fuoribordo 40 HP, n. 11 gruppi elettrogeni 1500W e n. 3 rimorchi Bartoletti;

e) euro 530.000, per la cessione, a titolo gratuito, alla Repubblica d'Iraq di effetti di vestiario invernale;

f) euro 851.000 per la cessione, a titolo gratuito, alla Repubblica libanese di effetti di vestiario invernale.

5. È autorizzata, per l'anno 2016, la cessione, a titolo gratuito, di due motovedette classe 500 del Corpo delle capitanerie di porto alla Repubblica di Montenegro.
6. Le cessioni, a titolo gratuito, già autorizzate dall'articolo 14, comma 4, lettera a), del decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 aprile 2015, n. 43, e dall'articolo 4, commi 4 e 5, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198, possono essere effettuate nell'anno 2016, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
7. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 90.243.262 per il potenziamento del dispositivo aeronavale di sorveglianza e sicurezza nel Mediterraneo centrale in relazione alle straordinarie esigenze di prevenzione e contrasto del terrorismo e al fine di assicurare la tutela degli interessi nazionali, di cui all'articolo 4, comma 3, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 dicembre 2015, n. 198.
8. È autorizzata, a decorrere dal 15 maggio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 7.281.146 per la partecipazione di personale militare all'operazione della NATO denominata Active Fence a difesa dei confini sud-orientali dell'Alleanza.
9. È autorizzata, a decorrere dal 10 maggio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 950.205 per contribuire al potenziamento del dispositivo della NATO per la sorveglianza dello spazio aereo dei Paesi membri dell'Europa orientale e dell'area sud-orientale dell'Alleanza.
10. È autorizzata, a decorrere dal 10 maggio 2016 e fino al 30 giugno 2016, la spesa di euro 908.017 per contribuire al potenziamento del dispositivo della NATO per la sorveglianza navale dell'area sud dell'Alleanza.
11. L'impiego del contingente di 1.500 unità di personale delle Forze armate per le esigenze di sicurezza connesse con lo svolgimento del Giubileo straordinario della Misericordia e di quelle di alcune specifiche aree del territorio nazionale, di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 2016, n. 9, è prorogato fino al 31 dicembre 2016. A decorrere dal 9 maggio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, il contingente di personale delle Forze armate di cui all'articolo 1, comma 472, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è incrementato di ulteriori 750 unità limitatamente ai servizi di vigilanza a siti ed obiettivi sensibili. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 7-bis, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125. Per le finalità di cui al presente comma, è autorizzata, per l'anno 2016, la spesa di euro 23.857.204 con specifica destinazione di euro 23.280.180 per il personale di cui all'articolo 24, comma 74, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e successive modificazioni, e di euro 577.024 per il personale di cui al comma 75 del medesimo articolo 24 del decreto-legge n. 78 del 2009. Al relativo onere, pari complessivamente a euro 23.857.204 per l'anno 2016, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 972, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

Art. 5. - Disposizioni in materia di personale

1. Al personale che partecipa alle missioni internazionali di cui al presente decreto si applicano l'articolo 3, commi da 1, alinea, a 5, 8 e 9, della legge 3 agosto 2009, n. 108, e l'articolo 3, comma 6, del decreto-legge 4 novembre 2009, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2009, n. 197.

2. L'indennità di missione, di cui all'articolo 3, comma 1, alinea, della legge 3 agosto 2009, n. 108, è corrisposta nella misura del 98 per cento o nella misura intera, incrementata del 30 per cento se il personale non usufruisce a qualsiasi titolo di vitto e alloggio gratuiti.

3. Per il personale che partecipa alle missioni di seguito elencate, l'indennità di missione di cui al comma 2 è calcolata sulle diarie indicate a fianco delle stesse:

a) missioni Resolute Support ed EUPOL Afghanistan, personale impiegato negli Emirati Arabi Uniti, in Bahrein, in Qatar, a Tampa e in servizio di sicurezza presso le sedi diplomatiche di Kabul e di Herat, missione UNIFIL, compreso il personale facente parte della struttura attivata presso le Nazioni Unite, personale impiegato in attività di addestramento delle forze armate libanesi, missione di contrasto alla minaccia terroristica del Daesh: diaria prevista con riferimento ad Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti e Oman;

b) nell'ambito della missione Resolute Support:

1) per il personale impiegato a Molesworth: diaria prevista con riferimento alla Gran Bretagna;

2) per il personale impiegato a Eindhoven: diaria prevista con riferimento ai Paesi Bassi;

c) nell'ambito della missione di contrasto alla minaccia terroristica del Daesh, per il personale impiegato a Ramstein: diaria prevista con riferimento alla Repubblica federale di Germania;

d) nell'ambito della missione Active Endeavour, per il personale impiegato presso l'Head Quarter di Northwood: diaria prevista con riferimento alla Gran Bretagna-Londra;

e) nell'ambito della missione Atalanta:

1) per il personale impiegato presso l'Head Quarter di Northwood: diaria prevista con riferimento alla Gran Bretagna-Londra;

2) per il personale impiegato come ufficiale di staff a bordo di unità navale della Repubblica federale di Germania: diaria prevista con riferimento alla Repubblica federale di Germania;

3) per il personale impiegato come ufficiale di staff a bordo di unità navale dei Paesi Bassi: diaria prevista con riferimento ai Paesi Bassi;

f) missioni EUTM Somalia, EUCAP Nestor, EUCAP Sahel Niger, MINUSMA, EUTM Mali, EUCAP Sahel Mali, ulteriori iniziative dell'Unione europea per la Regional maritime capacity building nel Corno d'Africa e nell'Oceano indiano, personale impiegato in attività di addestramento delle forze di polizia somale e gibutiane e per il funzionamento della base militare nazionale nella Repubblica di Gibuti, Police Advisor presso l'Uganda Police Force: diaria prevista con riferimento alla Repubblica democratica del Congo;

g) nell'ambito della missione EUTM Somalia, per il personale impiegato presso l'Head Quarter di Bruxelles: diaria prevista con riferimento al Belgio-Bruxelles;

h) nell'ambito della missione EUNAVFOR MED operazione SOPHIA:

1) per il personale impiegato a Bruxelles: diaria prevista con riferimento al Belgio-Bruxelles;

2) per il personale impiegato a Tunisi: diaria prevista con riferimento alla Repubblica tunisina.

4. Al personale impiegato nelle missioni Active Endeavour, EUNAVFOR MED operazione SOPHIA e Atalanta e nelle attività di cui all'articolo 4, commi 7 e 10, il compenso forfettario di impiego e la retribuzione per lavoro straordinario sono corrisposti in deroga, rispettivamente, ai limiti di cui all'articolo 9, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 11 settembre 2007, n. 171, e ai limiti orari individuali di cui all'articolo 10, comma 3, della legge 8 agosto 1990, n. 231. Al personale di cui all'articolo 1791, commi 1 e 2, del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, il compenso forfettario di impiego è attribuito nella misura di cui all'articolo 9, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 171 del 2007.

5. Il personale militare impiegato nelle missioni internazionali, se collocato in aspettativa per riduzione quadri ai sensi degli articoli 906 o 2209-septies del codice dell'ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, previo consenso, può essere trattenuto in servizio fino al termine del previsto periodo di impiego nella missione e comunque non oltre sei mesi. Il trattenimento è disposto con il decreto di cui all'articolo 986, comma 3, lettera a) del medesimo codice.

Art. 6. - Disposizioni in materia penale

1. Al personale impiegato nelle missioni internazionali di cui al presente decreto, nonché al personale inviato in supporto alle medesime missioni si applicano le disposizioni di cui all'articolo 5 del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 209, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2009, n. 12, e successive modificazioni, e all'articolo 4, commi 1-sexies e 1-septies, del decreto-legge 4 novembre 2009, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2009, n. 197.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche al personale impiegato nelle missioni delle Nazioni Unite denominate United Nations Military Observer Group in India and Pakistan (UNMOGIP), United Nations Truce Supervision Organization in Middle East (UNTSO), United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO) e nella missione multinazionale denominata Multinational Force and Observers in Egitto (MFO), nonché nelle missioni Interim Air Policing della NATO.

3. All'articolo 10 del codice di procedura penale, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1, è inserito il seguente:
«1-bis. Se il reato è stato commesso a danno del cittadino e non sussistono i casi previsti dagli articoli 12 e 371, comma 2, lettera b), la competenza è del tribunale o della corte di assise di Roma quando non è possibile determinarla nei modi indicati nel comma 1.»;

b) al comma 2:

1) la parola «Se» è sostituita dalle seguenti: «In tutti gli altri casi, se»;

2) le parole «nel comma 1» sono sostituite dalle seguenti: «nei commi 1 e 1-bis».

4. Le disposizioni di cui al comma 3 si applicano ai fatti commessi successivamente all'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

Art. 7. - Disposizioni in materia contabile

1. Alle missioni internazionali delle Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri, e del Corpo della guardia di finanza di cui al presente decreto si applicano le disposizioni in materia contabile previste dall'articolo 5, commi 1 e 2, del decreto-legge 4 novembre 2009, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2009, n. 197.

2. Per assicurare la prosecuzione delle missioni internazionali senza soluzione di continuità, entro dieci giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro dell'economia e delle finanze, su richiesta delle Amministrazioni interessate, dispone l'anticipazione di una somma non superiore alla metà delle spese autorizzate dagli articoli 1, 2, 3, 4, 8 e 9, a valere sullo stanziamento di cui all'articolo 11, comma 1.

3. Al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, dopo l'articolo 538, è inserito il seguente: «Art. 538-bis (Contratti di assicurazione e di trasporto relativi alle missioni internazionali).

- 1. Al fine di garantire, senza soluzione di continuità a partire dal 1° gennaio di ciascun anno, i servizi di assicurazione e di trasporto finanziati dai provvedimenti di autorizzazione e proroga delle missioni internazionali delle Forze armate, il Ministero della difesa è autorizzato ad avviare, nell'anno precedente il finanziamento, le procedure di affidamento dei relativi contratti fino alla fase di stipulazione compresa, mentre resta fermo che può procedere all'approvazione dei contratti e all'impegno delle relative spese solo al momento del perfezionamento delle procedure contabili di allocazione delle risorse finanziarie derivanti dai menzionati provvedimenti di autorizzazione e proroga delle missioni internazionali sui pertinenti capitoli del relativo stato di previsione della spesa.».

4. Fino all'emanazione dei provvedimenti di proroga delle missioni internazionali di pace e alla relativa assegnazione di risorse, il Ministero della difesa è autorizzato, in ciascun esercizio, a sostenere spese mensili, incluse spese di personale, determinate in proporzione alle somme iscritte sul fondo di cui all'articolo 1, comma 1240, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per il finanziamento delle medesime missioni. A tale scopo, su richiesta del citato Ministero, sono autorizzate anticipazioni di tesoreria, da estinguere entro trenta giorni dall'assegnazione delle risorse iscritte sul fondo di cui all'articolo 1, comma 1240, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Capo II - Iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione

Art. 8. - Cooperazione allo sviluppo

1. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 90.000.000 a integrazione degli stanziamenti di cui all'articolo 18, comma 2, lettera c) della legge 11 agosto 2014, n. 125, per iniziative di cooperazione volte a miglio-

rare le condizioni di vita della popolazione e dei rifugiati e a sostenere la ricostruzione civile in favore di Afghanistan, Burkina Faso, Etiopia, Repubblica Centrafricana, Iraq, Libia, Mali, Niger, Myanmar, Pakistan, Palestina, Siria, Somalia, Sudan, Sud Sudan, Yemen e, in relazione all'assistenza dei rifugiati, dei Paesi ad essi limitrofi, nonché per contribuire a iniziative europee e multilaterali in materia di migrazioni e sviluppo.

2. Il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale individua le misure volte ad agevolare l'intervento di organizzazioni non governative che intendano operare per i fini umanitari nei Paesi di cui al comma 1, coinvolgendo in via prioritaria le organizzazioni di comprovata affidabilità e operatività già operanti in loco.

3. Gli interventi di cui ai comma 1 e 2 tengono conto degli obiettivi prioritari, delle direttive e dei principi di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto-legge 1° agosto 2014, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° ottobre 2014, n. 141. Le relative informazioni e i risultati ottenuti sono pubblicati sul sito internet istituzionale del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, aggiornato semestralmente.

4. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 1.700.000 per la realizzazione di programmi integrati di sminamento umanitario, di cui alla legge 7 marzo 2001, n. 58.

Art. 9. - Sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione

1. Per sostenere i processi di pace, stabilizzazione e rafforzamento della sicurezza, è autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016 e a integrazione degli stanziamenti per l'attuazione della legge 6 febbraio 1992, n. 180, la spesa di euro 6.000.000, di cui euro 3.000.000 per interventi in Africa settentrionale, Medio Oriente e Afghanistan ed euro 3.000.000 per iniziative in Africa sub-sahariana e in America latina e caraibica.

2. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 2.100.000 per la partecipazione italiana a fondi fiduciari e programmi delle Nazioni Unite e della NATO, al Tribunale Speciale per il Libano e all'Unione per il Mediterraneo.

3. Nel quadro dell'impegno finanziario della comunità internazionale per l'Afghanistan, è autorizzata, per l'anno 2016, mediante i meccanismi finanziari istituiti nel quadro delle intese internazionali, l'erogazione di un contributo di euro 120.000.000 a sostegno delle forze di sicurezza afgane, comprese le forze di polizia.

4. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 11.700.000 per assicurare la partecipazione italiana alle iniziative PESC-PSDC, dell'OSCE e di altre organizzazioni internazionali, alla Fondazione Segretariato Permanente dell'Iniziativa Adriatico Ionica, all'European Institute of peace, nonché al fondo fiduciario InCE istituito presso la Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo.

5. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 5.500.000 per interventi operativi di emergenza e di sicurezza destinati alla tutela dei cittadini e degli interessi italiani all'estero, di cui non oltre 200.000 euro ad integrazione degli stanziamenti di cui all'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2005, n. 90,

convertito, con modificazioni, dalla legge 26 luglio 2005, n. 152, e all'articolo 1, comma 8, della legge 4 agosto 2006, n. 247.

6. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 22.000.000 per il finanziamento del fondo di cui all'articolo 3, comma 159, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, anche per assicurare al personale del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale in servizio in aree di crisi la sistemazione, per ragioni di sicurezza, in alloggi provvisori.

7. È autorizzata, a decorrere dal 1° gennaio 2016 e fino al 31 dicembre 2016, la spesa di euro 1.000.000 per missioni o viaggi di servizio in aree di crisi disposti dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, per la partecipazione di personale del medesimo Ministero alle operazioni internazionali di gestione delle crisi, nonché per le spese di funzionamento e per il reclutamento di personale locale a supporto del personale del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale inviato in località dove non operi una rappresentanza diplomatico-consolare. L'ammontare del trattamento economico e le spese per vitto, alloggio e viaggi del personale di cui al presente comma sono resi pubblici nelle forme e nei modi previsti e atti a garantire la trasparenza nel rispetto della vigente legislazione in materia di protezione dei dati personali.

Art. 10. - Regime degli interventi

1. Nell'ambito degli stanziamenti, per le finalità e nei limiti temporali di cui agli articoli 8 e 9, il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e l'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo applicano la disciplina di cui all'articolo 10, comma 1, del decreto-legge 1° agosto 2014, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° ottobre 2014, n. 141.

2. Nei limiti delle risorse di cui agli articoli 8 e 9, sono convalidati gli atti adottati, le attività svolte e le prestazioni già effettuate dal 1° gennaio 2016 fino alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, conformi alla disciplina contenuta nel presente decreto.

3. All'articolo 18 della legge 11 agosto 2014, n. 125, dopo il comma 3, è inserito il seguente:

«3-bis. All'Agenzia si applicano le disposizioni di cui alla legge 29 ottobre 1984, n. 720. Le risorse destinate agli interventi di cooperazione allo sviluppo affluiscono ad un conto di tesoreria unica appositamente istituito da tenere distinto dal conto di tesoreria a cui affluiscono le risorse destinate al funzionamento dell'Agenzia, ivi comprese quelle per spese di personale.»

Capo III - Disposizioni finali

Art. 11. - Copertura finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione degli articoli 1, 2, 3, 4, comma 11 escluso, 8 e 9 del presente decreto, pari complessivamente a euro 1.272.697.711 per l'anno 2016, si provvede:

- a) quanto a euro 1.062.005.688, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 1240, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come integrata dall'articolo 11, comma 13, lettera a) del decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59;
- b) quanto a euro 15.000.000, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2016-2018, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2016, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;
- c) quanto a euro 17.338.000, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte capitale iscritto, ai fini del bilancio triennale 2016-2018, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2016, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;
- d) quanto a euro 46.354.023, mediante utilizzo delle somme relative ai rimborsi corrisposti dall'organizzazione delle Nazioni Unite, quale corrispettivo di prestazioni rese dalle Forze armate italiane nell'ambito delle operazioni internazionali di pace, di cui all'articolo 8, comma 11, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, non sono ancora riassegnate al fondo di cui all'articolo 1, comma 1240, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e che restano acquisite all'entrata del bilancio dello Stato. Nelle more dell'accertamento dei predetti versamenti in entrata, l'importo di euro 31.065.406 è accantonato e reso indisponibile, in termini di competenza e cassa, nell'ambito delle spese rimodulabili di parte corrente delle missioni di spesa del Ministero della difesa di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196. In base agli esiti degli accertamenti di entrata, il Ministero dell'economia e delle finanze provvede al disaccantonamento ovvero alla riduzione delle risorse necessarie per assicurare la copertura di cui alla presente lettera;
- e) quanto ad euro 20.000.000, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190;
- f) quanto ad euro 112.000.000, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 969, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.
2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 12. - Entrata in vigore

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Decreto 5 aprile 2016

MODIFICA DEL DECRETO DEL MINISTRO DELLA SANITÀ 28 APRILE 1998, CONCERNENTE: «REQUISITI PSICOFISICI MINIMI PER IL RILASCIO ED IL RINNOVO DELL'AUTORIZZAZIONE AL PORTO DI FUCILE PER USO DI CACCIA E AL PORTO D'ARMI PER USO DIFESA PERSONALE»
(GAZZETTA UFFICIALE - SERIE GENERALE - N.93 DEL 21 APRILE 2016)

Il Ministro della Salute

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, concernente l'ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia, e successive modificazioni, e in particolare, gli articoli 6 e 27-bis che prevedono l'emanazione di un regolamento del Ministro dell'interno con cui sono stabiliti i requisiti di idoneità fisica, psichica e attitudinale al servizio di polizia;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 337, concernente l'ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta attività tecnico-scientifica o tecnica, e successive modificazioni e in particolare, gli articoli 5, 20-quater e 25-bis che prevedono l'emanazione di un regolamento del Ministro dell'interno con cui è disciplinato l'accertamento dell'idoneità fisica, psichica e attitudinale al servizio;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 338, concernente l'ordinamento del personale dei ruoli professionali dei sanitari della Polizia di Stato, e successive modificazioni;

Vista la legge 6 marzo 1987, n. 89, recante "Norme per l'accertamento medico dell'idoneità al porto delle armi e per l'utilizzazione di mezzi di segnalazione luminosi per il soccorso alpino" e, in particolare, l'art. 1, comma 2, che attribuisce al Ministro della sanità il potere di fissare i criteri tecnici generali per l'accertamento dei requisiti psicofisici minimi per ottenere il certificato di idoneità per il porto delle armi;

Vista la legge 7 giugno 1990, n. 149, recante "Adeguamento delle dotazioni organiche del Corpo forestale dello Stato";

Visto il decreto legislativo 30 ottobre 1992, n. 443, recante "Ordinamento del personale del Corpo di Polizia penitenziaria, a norma dell'art. 14 comma 1, della legge 15 dicembre 1990, n. 395" e, in particolare di articoli 5, 24, 123, 124, 125 e 1268;

Visto il decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146, recante "Adeguamento delle strutture e degli organici dell'Amministrazione penitenziaria e dell'Ufficio centrale per la giustizia minorile, nonché istituzione dei ruoli direttivi ordinario e speciale del Corpo di Polizia penitenziaria a norma dell'art. 12 della L. 28 luglio 1999, n. 266" e, in particolare, l'art. 7;

Visto il decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante il "Codice dell'ordinamento militare" e, in particolare, gli articoli 635, 640 e 2139;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 1991, n. 132, recante "Regolamento sui requisiti psico-attitudinali di cui devono essere in possesso gli appartenenti ai ruoli del Corpo forestale dello Stato che espletano funzioni di polizia ed i candidati ai concorsi per l'accesso ai ruoli del personale del Corpo forestale dello Stato che espleta funzioni di polizia";

Visto il proprio decreto 14 settembre 1994 recante "Requisiti psicofisici minimi per il rilascio ed il rinnovo dell'autorizzazione al porto di fucile per uso di caccia e al porto d'armi per difesa personale";

Visto il proprio decreto 28 aprile 1998, recante “Requisiti psicofisici minimi per il rilascio ed il rinnovo dell’autorizzazione al porto di fucile per uso di caccia e al porto d’armi per uso difesa personale”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 22 giugno 1998, n. 143;

Visto il decreto legislativo 5 ottobre 2000, n. 334, recante il riordino dei ruoli del personale dirigente e direttivo della Polizia di Stato, a norma dell’art. 5, comma 1, della legge 31 marzo 2000, n. 78, e successive modificazioni e, in particolare, l’art. 55-bis che prevede l’emanazione di un regolamento del Ministro dell’interno con cui sono stabiliti i requisiti di idoneità fisica, psichica e attitudinale al servizio nei ruoli del personale dirigente e direttivo della Polizia di Stato;

Visto il decreto del Ministro delle finanze 17 maggio 2000, n. 155, concernente il “Regolamento recante norme per l’accertamento dell’idoneità al servizio nella Guardia di finanza, ai sensi dell’art. 1, comma 5, della legge 20 ottobre 1999, n. 380”;

Visto il decreto del Ministro dell’interno 30 giugno 2003, n. 198, recante il “Regolamento concernente i requisiti di idoneità fisica, psichica e attitudinale di cui devono essere in possesso i candidati ai concorsi per l’accesso ai ruoli del personale della Polizia di Stato e gli appartenenti ai predetti ruoli”;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, recante “Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell’art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246”, e in particolare gli articoli 579, 582 e 587;

Visto il decreto del Ministro della difesa 4 giugno 2014, recante “Approvazione della direttiva tecnica riguardante l’accertamento delle imperfezioni e infermità che sono causa di non idoneità al servizio militare e della direttiva tecnica riguardante i criteri per delineare il profilo sanitario dei soggetti giudicati idonei al servizio militare”;

Visto il decreto del Comandante generale della Guardia di finanza n. 416631 del 15 dicembre 2003 e successive modifiche e integrazioni, concernente direttive tecniche da adottare ai sensi dell’art. 3, comma 4, del d.m. n. 155/2000;

Vista la nota del Ministero dell’interno del 23 dicembre 2014 con cui si richiede di semplificare il procedimento amministrativo di rilascio e rinnovo dell’autorizzazione al porto di fucile per uso di caccia e al porto d’armi per uso difesa personale in favore del personale appartenente alle Forze di polizia di cui all’art. 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, con particolare riferimento alle modalità di accertamento dei requisiti psico-fisici; Considerato che l’ordinamento prevede per gli appartenenti alle Forze di polizia, di cui citato art. 16 della legge n. 121/1981, requisiti psico-fisici minimi superiori rispetto a quelli previsti dal proprio decreto 28 aprile 1998;

Ritenuto, pertanto, di modificare il proprio decreto 28 aprile 1998 prevedendo che l’idoneità psico-fisica per il rilascio del porto d’armi in favore degli appartenenti alle Forze di polizia sia assorbita dall’essere in servizio, dimostrandola attraverso l’esibizione di un attestato che certifichi tale condizione;

Acquisito il parere favorevole del Consiglio superiore di sanità, reso della seduta del 13 ottobre 2015;

Sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e Province autonome di Trento e Bolzano nella seduta del 24 marzo 2016 (Rep. Atti n. 49/CSR del 24 marzo 2016);

Decreta:

Art. 1

1. Al decreto del Ministro della salute 28 aprile 1998, dopo l'art. 4 è aggiunto il seguente:

“Art. 4-bis.

1. Il possesso dei requisiti psicofisici di cui agli articoli 1 e 2 si presume in capo agli appartenenti alle Forze di polizia, di cui all'art. 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121, che risultino idonei al servizio attivo di polizia o al servizio militare incondizionato sulla base di un'apposita attestazione di servizio rilasciata dall'amministrazione di appartenenza da cui risulti, tra l'altro, che non è in atto alcun provvedimento di ritiro, anche temporaneo, dell'arma in dotazione individuale.”



Decreto Legislativo 20 giugno 2016, n. 116

MODIFICHE ALL'ARTICOLO 55-QUATER DEL DECRETO LEGISLATIVO 30 MARZO 2001, N. 165, AI SENSI DELL'ARTICOLO 17, COMMA 1, LETTERA S), DELLA LEGGE 7 AGOSTO 2015, N. 124, IN MATERIA DI LICENZIAMENTO DISCIPLINARE

(GAZZETTA UFFICIALE - SERIE GENERALE - N.149 DEL 28 GIUGNO 2016)

Art. 1. - Modifiche all'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

All'articolo 55-quater del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono apportate le seguenti modificazioni:

a. dopo il comma 1 è inserito il seguente: «1-bis. Costituisce falsa attestazione della presenza in servizio qualunque modalità fraudolenta posta in essere, anche avvalendosi di terzi, per far risultare il dipendente in servizio o trarre in inganno l'amministrazione presso la quale il dipendente presta attività lavorativa circa il rispetto dell'orario di lavoro dello stesso.

Della violazione risponde anche chi abbia agevolato con la propria condotta attiva o omissiva la condotta fraudolenta»;

b. dopo il comma 3, sono inseriti i seguenti: «3-bis. Nel caso di cui al comma 1, lettera a), la falsa attestazione della presenza in servizio, accertata in flagranza ovvero mediante strumenti di sorveglianza o di registrazione degli accessi o delle presenze, determina l'immediata sospensione cautelare senza stipendio del dipendente, fatto salvo il diritto all'assegno alimentare nella misura stabilita dalle disposizioni normative e contrattuali vigenti, senza obbligo di preventiva audizione dell'interessato. La sospensione è disposta dal responsabile della struttura in cui il dipendente lavora o, ove ne venga a conoscenza per primo, dall'ufficio di cui all'articolo 55-bis, comma 4, con provvedimento motivato, in via immediata e comunque entro quarantotto ore dal momento in cui i suddetti soggetti ne sono venuti a conoscenza. La violazione di tale termine non determina la decadenza dall'azione disciplinare né l'inefficacia della sospensione cautelare, fatta salva l'eventuale responsabilità del dipendente cui essa sia imputabile.

3-ter. Con il medesimo provvedimento di sospensione cautelare di cui al comma 3-bis si procede anche alla contestuale contestazione per iscritto dell'addebito e alla convocazione del dipendente dinanzi all'Ufficio di cui all'articolo 55-bis, comma 4. Il dipendente è convocato, per il contraddittorio a sua difesa, con un preavviso di almeno quindici giorni e può farsi assistere da un procuratore ovvero da un rappresentante dell'associazione sindacale cui il lavoratore aderisce o conferisce mandato. Fino alla data dell'audizione, il dipendente convocato può inviare una memoria scritta o, in caso di grave, oggettivo e assoluto impedimento, formulare motivata istanza di rinvio del termine per l'esercizio della sua difesa per un periodo non superiore a cinque giorni. Il differimento del termine a difesa del dipendente può essere disposto solo una volta nel corso del procedimento. L'Ufficio conclude il procedimento entro trenta giorni dalla ricezione, da parte del dipendente, della contestazione dell'addebito. La violazione dei suddetti termini, fatta salva l'eventuale responsabilità del dipendente cui essa sia imputabile.

tabile, non determina la decadenza dall'azione disciplinare né l'invalidità della sanzione irrogata, purché non risulti irrimediabilmente compromesso il diritto di difesa del dipendente e non sia superato il termine per la conclusione del procedimento di cui all'articolo 55-bis, comma 4.

3-quater. Nei casi di cui al comma 3-bis, la denuncia al pubblico ministero e la segnalazione alla competente procura regionale della Corte dei conti avvengono entro quindici giorni dall'avvio del procedimento disciplinare. La Procura della Corte dei conti, quando ne ricorrono i presupposti, emette invito a dedurre per danno d'immagine entro tre mesi dalla conclusione della procedura di licenziamento. L'azione di responsabilità è esercitata, con le modalità e nei termini di cui all'articolo 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, entro i centoventi giorni successivi alla denuncia, senza possibilità di proroga. L'ammontare del danno risarcibile è rimesso alla valutazione equitativa del giudice anche in relazione alla rilevanza del fatto per i mezzi di informazione e comunque l'eventuale condanna non può essere inferiore a sei mensilità dell'ultimo stipendio in godimento, oltre interessi e spese di giustizia.

3-quinquies. Nei casi di cui al comma 3-bis, per i dirigenti che abbiano acquisito conoscenza del fatto, ovvero, negli enti privi di qualifica dirigenziale, per i responsabili di servizio competenti, l'omessa attivazione del procedimento disciplinare e l'omessa adozione del provvedimento di sospensione cautelare, senza giustificato motivo, costituiscono illecito disciplinare punibile con il licenziamento e di esse è data notizia, da parte dell'ufficio competente per il procedimento disciplinare, all'Autorità giudiziaria ai fini dell'accertamento della sussistenza di eventuali reati.».

Art. 2. - Clausola di invarianza finanziaria

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Art. 3. - Disposizione transitoria

1. Le disposizioni di cui all'articolo 1 si applicano agli illeciti disciplinari commessi successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

GIURISPRUDENZA

Ergastolo per omicidio in rito abbreviato^(*)

*Sentenza n. 527 del 18 aprile 2016 del Tribunale di Terni
Giudice per le Indagini Preliminari Dott. Cons. Maurizio Santoloci*

In data 3 dicembre 2015 si celebrava la prima udienza a carico di Xxxxx, Yyyyy, Zzzzz, Jjjjj, Kkkkk in ordine alla imputazione in epigrafe trascritta.

Nel corso dell'udienza del 15 dicembre 2015 si registravano interventi del PM come modifica del capo di imputazione con successiva richiesta di termini a difesa da parte dei prevenuti.

Nell'udienza del 18 gennaio 2016 veniva rigettata istanza di giudizio abbreviato condizionato e le difese formulate nelle forme e modalità di legge (come in verbale di udienza riportato) richiesta di giudizio abbreviato senza condizioni a norma dell'art. 442 C.P.P. In tale udienza tuttavia i prevenuti Xxxxx, Jjjjj, Kkkkk decidevano di scegliere il rito ordinario e la loro posizione veniva stralciata.

Si ammettevano dunque al rito abbreviato in questa sede Yyyyy e Zzzzz ed a carico loro si procedeva con questo iter. Si ammettevano come parti civili ppppp e sssss.

I due imputati rendevano dichiarazioni spontanee.

Oggi rappresentante del P.M. e difesa concludevano formulando le rispettive richieste come in verbale di udienza riportato.

Osserva il Giudice che sussistono pieni elementi di prova a carico dei prevenuti desunti dalle risultanze degli atti e dell'udienza.

Il fatto storico

Dalla comunicazione di notizia di reato dei Carabinieri e dai successivi atti processuali la dinamica storico/fattuale appare chiara.

In data 28 aprile 2015 i Carabinieri di Terni predisponavano un servizio di appostamento a seguito di segnalazioni avute da una fonte confidenziale (che nel prosieguo delle indagini verrà identificata in Kkkkk, uno dei coimputati per i fatti per cui è processo) che consentiva loro di individuare verso le ore 10.30 in un'area di servizio sita in zona Gabelletta, a poca distanza da uno degli ingressi alla città, una autovettura di colore nero con targa rumena dalla quale scendevano tre individui, successivamente identificati per i due odierni imputati Yyyyy ed Zzzzz, e per il coimputato Xxxxx, zio del primo. Poco dopo il loro arrivo i tre erano raggiunti da una persona, successivamente identificata nel Kkkkk, che li arrivava a bordo di una Opel Corsa, con il quale si intrattenevano brevemente per poi dirigersi verso la città.

Nel corso della mattinata i predetti erano poi avvistati dai componenti di altre pattuglie che li notavano perlustrare la zona della Gabelletta fino alle ore 12,30 circa, quando veniva perso il contatto.

(*) - Sentenza non ancora passata in giudicato.

Per quanto qui rilevante si precisa sin d'ora che risulterà dagli atti come i tre si siano poi recati a casa del Kkkkk ove avrebbero consumato il pranzo insieme ai familiari del Kkkkk, a tale Jjjjj ed a una donna bionda che successivamente sarebbe stata identificata in Gggggg, collaboratrice familiare del figlio del defunto Ddddd.

Successivamente, verso le ore 13,40, l'auto con targa rumena era individuata ferma in un parcheggio con il motore acceso ed a bordo uno solo dei tre rumeni, in atteggiamento palesemente nervoso e guardingo. Insospettiti ulteriormente da tale circostanza i militari operanti si appostavano in attesa del prevedibile ritorno degli altri due giovani che venivano infatti notati dopo circa 10 minuti uscire dal portone di ingresso sito al civico n. 1 e dirigersi frettolosamente verso la macchina; uno dei due giovani veniva notato tenere una mano in tasca.

Costoro risalivano sull'autovettura che accennava a muoversi allorché veniva bloccata dagli operanti i quali procedevano al fermo dei tre occupanti e dalla perquisizione effettuata nell'immediatezza risultava come uno dei tre, il Yyyyy, avesse in tasca oggetti d'oro, presumibilmente provento di furto.

Apparendo quindi chiara la provenienza illecita dei preziosi i militari si dirigevano verso la palazzina dalla quale avevano visto uscire i due giovani ed interpellavano una donna, tale Mmmmm, che risiede al piano terreno dello stabile, la quale escludeva di aver subito un furto ma segnalava come ai piani superiori dell'edificio, raggiungibili da altro ingresso, vi fossero due appartamenti, dei quali uno le risultava vuoto e l'altro occupato da una coppia di anziani.

Raggiunto l'ingresso loro indicato i Carabinieri constatavano come dall'appartamento sito al secondo piano provenissero dei lamenti e quindi, sfondata la porta di ingresso, rinvenivano nella stanza antistante una anziana donna, imbavagliata con dello scotch e legata con delle corde in modo tale da essere praticamente incaprettata, che veniva immediatamente liberata mentre nella camera da letto dell'appartamento, messo completamente a soqqadro, rinvenivano il corpo ormai senza vita di Ddddd, giacente in posizione prona sul letto, con il viso affondato nel piumone che lo ricopriva e le mani legate dietro la schiena, posto di traverso rispetto alla posizione naturale ed in modo tale per cui le gambe ed i piedi non potevano toccare il pavimento.

Constatato che per il Ddddd non vi era più nulla da fare veniva allertato il 118 che interveniva per le cure necessarie alla donna, identificata nella costituita parte civile Ppppp, e constatava la morte del Ddddd. Successivamente sul posto veniva convocato dal P.M. che eseguiva una ricognizione esterna del cadavere (le relative operazioni sono documentate fotograficamente nel fascicolo) e nei giorni successivi procedeva all'esame autoptico dai cui esiti emergeva come la causa della morte fosse da individuare principalmente nella posizione fatta assumere all'uomo, sofferente di varie patologie che gli rendevano tra l'altro difficoltosi i movimenti, costretto con il viso immerso nel piumone del letto e quindi comunque ostacolato nella respirazione soprattutto dal piumone stesso ma anche da una dentiera che si era distaccata ed in misura maggiore dal rigurgito di materiale alimentare. Stimava che la morte fosse sopraggiunta nell'arco di circa 10/15 minuti, e quindi di un lasso di tempo apprezzabilmente lungo.

Nell'immediatezza dei fatti il Yyyyy rendeva spontanee dichiarazioni nelle quali ammetteva le proprie responsabilità in ordine alla rapina e dichiarava come il colpo fosse

stato organizzato insieme ad altri due soggetti, di nazionalità italiana, dei quali non sapeva fornire precise indicazioni ma segnalava in Kkkkk il nome di uno dei due mentre dell'altro dichiarava soltanto che era più anziano.

In ogni caso precisava come i due avessero agevolato il loro operato fornendo informazioni sui luoghi ed in particolare il più anziano avesse aperto loro il portone di ingresso dello stabile nel quale avrebbero consumato la rapina.

A distanza di pochi giorni i tre arrestati confermavano sostanzialmente il loro arrivo a Terni per compiere un lavoro "facile e pulito" per il quale erano stati chiamati dal nominato Kkkkk che, secondo le spontanee dichiarazioni rese, avrebbe avuto un colloquio telefonico anche con il Xxxxx, ossia con l'uomo rimasto a bordo dell'autovettura durante la consumazione della rapina.

Quest'ultimo assumeva a sua volta di essere ignaro dell'intera vicenda essendosi limitato ad accompagnare a Terni su sua richiesta il nipote Yyyyy e l'amico Zzzzz i quali lo avrebbero compensato con la somma di € 100,00 senza metterlo al corrente dei loro piani.

Anche i due coimputati tendevano nelle loro dichiarazioni a coprire il Xxxxx affermandone la sua totale estraneità ai fatti ed aggiungendo di non essere neanche certi del fatto che egli comprendesse la lingua italiana nonostante che fosse contestata la sua presenza in Italia da circa 15 anni. In ogni caso asserivano di essersi recati a Terni ignorando sino all'ultimo la natura del lavoro che avrebbero dovuto svolgere e che avrebbe dovuto fruttare circa 500/600 euro.

Nel corso dei successivi interrogatori ai quali erano sottoposti dal G.I.P. e dal P.M. i due odierni imputati confermavano la attiva partecipazione all'intera operazione dei due complici italiani, dichiarando di riconoscerli con un buon grado di probabilità nelle fotografie riprodotte il Kkkkk e tale Jjjjj, entrambi coimputati per i medesimi fatti insieme alla Ggggg, che dalle indagini è emerso avere una relazione sentimentale con lo Wwww al quale ha ragionevolmente fornito tutte le informazioni relative all'abitazione dei due anziani, alle loro abitudini, all'assenza del figlio e della nuora dall'appartamento sito al piano inferiore (appartamento nel quale si recava per effettuare le pulizie), alla presenza di preziosi e denaro nella casa, provvedendo altresì a procurargli copia della chiave di ingresso del portone dello stabile.

Il terzo arrestato in flagrante, Xxxxx, che aveva palesemente svolto la funzione di "palo", si limitava a riferire del suo arrivo a Terni posticipandolo di circa un'ora e limitandosi a dire di aver partecipato al pranzo con gli altri senza conoscerli e senza nulla sapere delle loro intenzioni: tali affermazioni concordano con la sua asserita estraneità rispetto ai fatti sostenuta dal nipote Yyyyy e dall'Zzzzz ma ne appare evidente l'inverosimiglianza essendo smentite dall'evidenza dei fatti, dalle iniziali spontanee dichiarazioni del nipote, che riferisce di un colloquio telefonico tra lo zio e il citato Kkkkk per accordarsi sul lavoro da farsi, nonché dall'essere stato notato intrattenersi con il Kkkkk dal teste Uuuuu, che aveva focalizzato la sua attenzione sulla condotta dei tre romeni in quanto aveva lasciato la sua autovettura parcheggiata nei pressi della stazione di servizio dove si erano dati appuntamento costoro con il Kkkkk.

Oltre a ciò vi è da dire che il Xxxxx è stato notato dai Carabinieri mentre in compagnia del Kkkkk e dello Wwww ed a bordo dell'auto del primo perlustravano la zona in prossimità di obiettivi sensibili.

Tornando comunque alle informazioni che venivano date ai tre romeni nel corso del pranzo consumato in casa del Kkkkk dal Kkkkk stesso ovvero dallo Wwww: i tre davano indicazioni confuse nel senso che i due odierni imputati riferiscono di notizie che i due complici italiano avrebbero avuto dalla donna del Kkkkk mentre è certo che l'unica possibile informatrice potesse essere solo la Jjjj, legata sentimentalmente allo Wwww.

Quest'ultimo veniva poi indicato come il soggetto che in compagnia del Kkkkk li aveva accompagnati sul posto e che aveva loro aperto il cancello ed il portone di ingresso ed aveva provveduto, dopo che gli autori materiali della rapina avevano salito le scale dell'edificio fino a aggiungere la porta di ingresso dell'abitazione del Dddd, a suonare al citofono avvertendo della consegna di un telegramma. Questo aspetto trova conferma anche nelle dichiarazioni della Kkkkk, che riferiva di aver aperto la porta di casa alla comunicazione dell'esservi un telegramma da consegnare e di essersi trovata immediatamente davanti i due giovani che l'avrebbero immobilizzata.

Successivamente la donna, alla quale il nastro da imballaggio era stato apposto su tutto il viso causandole anche difficoltà di respirazione, udiva i lamenti del marito protrarsi per un tempo che quantificava in circa 15 minuti ed i due rovistare in casa fino a quando non si allontanavano dopo averle allentato un poco il nastro che le occludeva la bocca ed il naso e quindi richiudevano la porta di ingresso alle loro spalle.

Il rito processuale

Svolte ulteriori indagini che consentivano appunto l'individuazione e l'arresto del Kkkkk dello Wwww e della Jjjj il P.M. emetteva decreto di giudizio immediato avanti alla Corte di Assise e tutti gli imputati, ad eccezione della sola Ggggg, avanzavano richiesta di giudizio abbreviato condizionato ovvero, in subordine, di giudizio abbreviato semplice.

Dopo alcuni rinvii dell'udienza fissata all'uopo, determinati da vari motivi, fra i quali la contestazione da parte del P.M. su sollecitazione delle parti offese di alcune circostanze aggravanti, all'esito del rigetto della richiesta di espletamento della perizia medico-legale alla quale gli imputati avevano subordinato la richiesta di giudizio abbreviato, ritenuta superflua, il Xxxx, il Kkkkk e lo Jjjj rinunziavano al giudizio abbreviato semplice optando per il giudizio ordinario e di conseguenza la loro posizione veniva stralciata mentre confermavano la richiesta del rito alternativo i due coimputati Yyyy ed Zzzz, i quali venivano sentiti all'udienza del 18.1.2016.

Nel corso dell'interrogatorio costoro mutavano parzialmente le peraltro già piuttosto reticenti dichiarazioni rese in precedenza nel corso delle quali avevano affermato di aver immobilizzato entrambi prima la Kkkkk e poi il Dddd per asserire che il solo Zzzz avrebbe legato il Dddd mentre il complice si sarebbe trattenuto altrove all'interno dell'appartamento senza neanche mai entrare nella camera da letto dove si trovava il Dddd, sorpreso nel sonno che a dire dell'Zzzz si sarebbe alzato a sedere nel letto chiedendogli cosa volesse.

All'esito della discussione le parti concludevano come da separato verbale.

Sulla crudeltà della condotta

Già il GIP aveva rilevato come gli elementi di prova generica inducessero a ritenere la sussistenza di modalità cruente dell'azione criminale deducibili dalle evidenti lesioni ai polsi del Ddddd, che avevano causato un abbondante sanguinamento, dalla durata dei lamenti del medesimo (la moglie riferiva di averlo udito lamentarsi per un tempo di circa 15/20 minuti ed il medico legale stima in 10/15 minuti il tempo necessario per il sopravvenire dell'evento letale) anche in considerazione dell'età della vittima.

Il Tribunale del riesame a sua volta, nel valutare la posizione del correo Xxxxx, nella sua ordinanza del 26 maggio 2015, dopo aver ricostruito le modalità del delitto, sottolinea come al Xxxxx (e quindi a maggior ragione i correi Yyyyy ed Zzzzz) vada attribuito l'aver partecipato "ad una azione violenta ai danni di due persone notevolmente anziane e incapaci di opporre resistenza. Venne esercitato un grado di violenza anche superiore a quello che sarebbe stato necessario al fine della consumazione della rapina, tanto che le vittime vennero neutralizzate attraverso modalità efferatissime" (pag. 9 ordinanza Tribunale del Riesame 26.5.15, fol. 489 del fascicolo).

Le modalità concrete dell'azione posta in essere dai due imputati denotano un'indole malvagia ed assolutamente insensibile ad ogni richiamo umanitario (ex multis, Cass. sez. I, 19 dicembre 2007 n. 4495, ric. Sepede ed altri) senza che rilevi l'aver allentato i nastri che occludevano le vie aeree della Kkkkk appena prima di lasciarne l'abitazione, essendo tale accorgimento ragionevolmente dettato soltanto dall'aver constatato l'intervenuta morte per soffocamento del Ddddd (l'Zzzzz dice in un interrogatorio di aver temuto per la sua vita) e dalla consapevolezza, loro derivate dalla precisione delle informazioni avute, circa il fatto che la Kkkkk sarebbe stata rinvenuta solo il giorno dopo dal filippino che quotidianamente accudiva il Ddddd, incapace di muoversi autonomamente.

Dunque tutti i soggetti agenti che operavano in quella casa con assoluta certezza hanno avuto diretta percezione della tremenda agonia della vittima e si sono del tutto disinteressati dalla orribile sofferenza che stava provando l'anziano ed innocuo pensionato che è morto non una volta sola, ma ha certamente avuto la percezione della morte più volte in quel tempo per lui interminabile in uno "stop and go" mai interrotto per una immensa ed imperdonabile crudeltà degli attuali prevenuti.

Come ha sentito la moglie i suoi disperati lamenti, non potevano non sentirli anche loro... La casa era piccola e loro operavano a stretto giro di percezione di tali lamenti. Ma del resto lo stesso "trattamento" che avevano inferto alla vittima - che è stato brutalmente e senza alcuna necessità "incaprettata" - doveva ben far percepire loro che le conseguenze sarebbero state poi quelle che sono realmente accadute...

Era impossibile non prevederlo. Oggi andare a ricercare con perizie o argomentazioni strumentali un possibile "concorso" della vittima nelle cause della sua morte è un insulto alla comune e media intelligenza ricostruttiva. Semplicemente: se i soggetti criminali agenti non lo avessero sottoposto a quel "trattamento", oggi il pensionato sarebbe vivo. In questo quadro, si chiede questo Giudice dove andare a trovare un solo valido motivo per concedere ai prevenuti le attenuanti generiche. Salvo il fatto che - in palese ed illegittima violazione del dell'art. 62 bis c.p. ("In ogni caso, l'assenza di precedenti con-

danne per altri reati a carico del condannato non può essere, per ciò solo, posta a fondamento della concessione delle circostanze di cui al primo comma”) - seguendo una diffusa prassi stereotipata, non si voglia concedere - con una asettica ed infondata formula “di stile” dovuta spesso a pigre prassi giurisprudenziali - le attenuanti generiche solo per lo stato di incensuratezza... Oppure - peggio - andando a valutare come “buon comportamento” ogni dichiarazione successiva, o il fatto dei aver “allentato” il bavaglio della seconda vittima, azione minima operata palesemente solo perché si erano resi conto della morte del marito e volevano evitare un secondo omicidio che avrebbe aggravato - se individuati - la loro posizione processuale.

Sul concorso doloso di pari grado e pari gravità dei due prevenuti

I due attuali prevenuti hanno agito - fin dal primo momento ed a maggior ragione nel teatro operativo - in chiaro concorso tra loro di pari livello e di pari grado. Ma del resto, e questa osservazione è necessaria per questo Giudice per contestualizzare l’operato dei due presenti imputati in tutta la dinamica progressiva dell’azione criminosa, tutti i soggetti che hanno operato - in prima persona o in via mediata ed indiretta - sono complici in modo doloso in ordine alla intera dinamica dei fatti, fino al tragico epilogo finale. Non è qui possibile aderire a “diversificate” di alchimia giuridica sulla “dosimetria” parcellizzata dei singoli comportamenti di responsabilità soggettiva in base ai concetti di mera astrazione teorica, ma restando nel mondo delle cose reali e concrete, la verità storico/dinamica è molto semplice.

Tutti i soggetti che - fin dal primo momento fino al tragico esito conclusivo - si sono attivati per questa azione criminale sapevano perfettamente cosa stavano per fare ed avevano tutti un quadro chiaro del teatro dinamico ove avrebbero operato. Nessuna sorpresa poteva attenderli. Nessun equivoco era ipotizzabile. Nessuna sottovalutazione dei rischi (leggi: certezza) era realisticamente possibile stante i presupposti di fatto ben noti e chiari.

Tutti (dall’inizio alla fine, seppur in ruoli dinamici diversi ma tutti sinergici) scientemente e dolosamente hanno scelto e selezionato le due vittime, ben sapendo che si trattava di due anziani innocui ed inermi ma - soprattutto - fragili e privi di ogni minima capacità difensiva.

Tutti (compresi - ed anzi a maggior ragione - i due attuali prevenuti che poi hanno agito fisicamente in loco) sapevano benissimo - peraltro - che l’anziano era di fatto immobile a letto ed in gravi condizioni di salute e che nel contempo l’anziana era un “fuscello” delicato e fisicamente fragile. Dunque era dato noto che i soggetti destinatari della brutale aggressione (improntata a stile paramilitare tipico di questa nuova forma di criminalità predatoria che - peraltro - ancora molti sottovalutano anche a livello giurisprudenziale nella sua reale portata di estrema pericolosità sociale) erano debolissimi e che la forza d’urto da loro posta in campo avrebbe sortito effetti devastanti. Non servivano grandi intuizioni per capire che due soggetti di estrema vulnerabilità fisica e fragilità esistenziale sarebbero letteralmente stati travolti dalla loro macchina da guerra criminale e dalla violenza gratuita e senza senso da attuare. Né serviva oggi una perizia per dimostrare che “incaprettare” un malato anziano, inerme, di fatto paralizzato a

letto con un sistema che ha creato una situazione intollerabile già per una persona sana, ma certamente ed inevitabilmente nefasta se attuata su tale fragilissimo soggetto, avrebbe avuto esito mortali.

La crudeltà estrema è stata la certa ed indiscutibile percezione della lunga agonia, in una sorte di continua alternanza tra “percezione della morte / sollievo” e poi d’accapo in uno strazio continuo e la loro imperdonabile indifferenza rispetto a questo stato dinamico dell’azione che poi alla fine poteva essere interrotta... (ed in tale contesto questo Giudice continua a chiedersi dove trovare un solo spunto per poter concedere le attenuanti generiche a soggetti che hanno agito in tale modo, salvo voler applicare formule “di stile” senza alcun collegamento con la realtà delle cose concrete).

Dunque, si ritiene che non esiste una “dosimetria differenziata” tra le varie responsabilità soggettive, ma ciascuno dei due attuali prevenuti ha dato il suo contributo per il realizzarsi di questa azione delittuosa e dunque devono essere considerati dolosamente complici allo stesso livello, perché ogni contributo deve essere considerato come un tassello di un nefasto puzzle che non si poteva comporre senza l’apporto di ciascuno; ciascuno ha inserito il suo tassello in questa geografia operativa ed ognuno che inseriva il proprio tassello sapeva cosa stava componendo. E questo è un agire tipico di questa nuova forma di criminalità predatoria sanguinaria che va ben esaminata e percepita nella sua interezza perché - poi - ogni singolo soggetto agente in questo contesto opera secondo protocolli comuni uniti da un “franchising criminale predatorio” che uniforma questa tipologia di azioni. Appare opportuno - ai fini della completa ricostruzione dei fatti e delle personalità e dello stile di vita - contestualizzare questa specifica azione delittuosa nello scenario più generale di questa nuova emergente forma di pericolosissima criminalità predatoria del quale i prevenuti attuali sono parte integrante.

Il nuovo “franchising criminale predatorio” del quale gli attuali prevenuti sono soggetti attivi

Nell’arco di questi ultimi anni abbiamo visto una storia di illegalità predatoria in rapidissima evoluzione, soprattutto a causa delle variabili introdotte da soggetti stranieri con geometrie comportamentali inaspettate.

Questo - oltre al resto - ha generato un “franchising criminale predatorio” molto diffuso su tutto il territorio nazionale. La fisionomia dei crimini predatori è in rapida evoluzione e con fatica la nostra azione, con un “jet lag” culturale e politico che ci fa soffrire di un “mal di fuso” cronico e storico rispetto alla velocità di viaggio di chi delinque, non riesce ancora a cogliere gli aspetti salienti di questa abile flessibilità delinquenziale che garantisce sempre più rinnovati ed inaccessibili forme di pianificazione delle strategie illegali a diversi livelli.

Emergono - progressivamente - nuove forme delinquenziali predatorie “aggregate” tra più persone, ma non ancora connesse in gran parte dei casi a forme di malavita organizzata - che trasformano le originarie endogene violazioni contro il patrimonio privato puntiformi in veri e propri crimini predatori (spesso sanguinari come nel caso di specie) di vastissima portata ed unite da fisiologie comuni e condivise (anche a livello culturale) e dalle conseguenze drammatiche per la sicurezza ed incolumità pubblica.

Una analisi attenta può portarci a percepire che certe cose accadono, certe dinamiche si attivano (tra cui le “scarcerazioni facili”) perché una delinquenza predatoria (soprattutto di origine straniera) di nuova forma sta da tempo agendo dentro il nostro tessuto sociale.

Oggi alcune dinamiche in materia di reati predatori sono seriali e sistematiche, basate su una maturazione di esperienza storica diffusa che fornisce supporto ai vari livelli della delinquenza dislocata sul territorio.

Si tratta di un vero e proprio “avviamento aziendale” che costituisce il patrimonio culturale ed operativo di chi delinque nel settore non in modo occasionale, ma sistematico e continuativo. Magari non è un sistema propriamente “organizzato” od “associato”, ma certamente strutturato e pianificato anche se in modo rudimentale ove la coesione e interessenza è forte e decisa.

Questa nuova realtà è caratterizzata da “criminali giuridici” che hanno studiato tutto. E sanno tutto. Hanno esplorato e scandagliato le leggi, con i relativi e connessi “buchi neri” e gli spazi di manovra, la giurisprudenza (nazionale ma anche locale, soprattutto sui provvedimenti tipo arresti e sequestri e loro evoluzione), le “tendenze culturali” interpretative e le “scuole di pensiero” per trarne i punti deboli del sistema, l’architettura del sistema di vigilanza, le pregresse esperienze negative da evitare e quelle positive da clonare e replicare. E ne hanno tratto un panorama generale di inquadramento del settore ove è possibile muoversi con profitto e con bassi rischi. Questi “criminali giuridici”, sfruttano ampiamente buchi neri e maglie procedurali interpretative delle regole processuali per sfuggire di fatto al sistema giudiziario e continuare a delinquere tranquillamente sul territorio come se nulla fosse.

Il sistema del “franchising criminale predatorio” è basato su anni ed anni di (preziosi) studi dei “buchi neri” del nostro sistema giuridico che hanno permesso di individuare con precisione millimetrica ogni punto debole della nostra legislazione e ogni varco aperto da elaborazioni giurisprudenziali, orientamenti dottrinari variegati (tra i quali il presunto ed in realtà inesistente diritto ad attenuanti generiche e beneficio della sospensione condizionale della pena solo perché formalmente incensurati), “scuole di pensiero” (tra le quali - ad esempio - lo scambio seriale del cumulo delle pene con il reato continuato che azzerava il principio cardine della certezza della espiazione della pena cancellando con un colpo di spugna spesso anni ed anni di condanne definitive), “interpretazioni” strumentali, apatie amministrative (tra le quali - ad esempio - le “residenzialità facili” concesse indebitamente ed illegittimamente da troppi Comuni a tali soggetti, con la conseguenza - seppur non voluta - di agevolare l’esorcizzazione del pericolo di fuga in sede cautelare...) e cedimenti politici.

Un preziosissimo “avviamento aziendale”, con conseguenti elaborazione di modelli comportamentali orizzontali che poi, proiettati dalla “casa madre” trasversale in modo verticale sulle singole e diversificate realtà operative locali, hanno creato una rete di singole cellule operative illegali che agiscono mutuando - ciascuna per il proprio “business” - i criteri del meccanismo generale.

Questa vera e propria “affiliazione commerciale” di tipo criminale predatorio, è una formula di collaborazione tra rudimentale imprenditoria delittuosa per lo sviluppo di veri e propri servizi seriali illegali ove le singole realtà locali non vogliono partire da zero, e

preferiscono affiliare la propria “impresa” ad un meccanismo logistico, culturale e comportamentale già avviato ed affermato.

Vi è dunque un interscambio di collaborazione che vede da una parte una realtà criminale nazionale con una formula operativa consolidata e dall'altra una realtà delinquenziale locale (che opera per lo più attraverso il bieco ma fondamentale ed irrinunciabile ruolo dei “basisti” e dei fornitori di informazioni, logistica e mezzi e strumenti) che aderisce a questa formula, con flessibilità anche di veloci scambi territoriali. E' un dato di fatto che la stessa banda - in questo contesto di inquadramento generale - è in grado di operare a distanza di pochi giorni (od addirittura poche ore) in località estremamente distanti tra loro.

Gli stili di vita improntati al delinquere seriale come una marca, un brand, un marchio. La “casa madre” trasversale ha operato ormai una esportazione oltre i confini nazionali, ma sempre riaffermando il fatto consolidato le “filiazioni” esterne delocalizzate rispondano a determinati standard. Il “franchising criminale predatorio” è un sistema perfetto che è in grado di funzionare in tutto il Paese ed oltre i confini fino ai paesi esteri di origine ove parenti, affini ed amici sono pronti a scambiare i ruoli con gli attori primari “in ritirata” in un turnover continuo.

Si tratta di un meccanismo delinquenziale che riconosce nell'aspetto culturale/giuridico il vero elemento focale. Ed ecco perché l'apporto dei basisti e dei fiancheggiatori logistici e culturali appare essenziale. Nella attività di impegno di rincorsa verso queste strategie criminali, il vero nuovo da sciogliere è, in modo sinergico anche se contrario, proprio quello culturale.

In tal senso nelle principali scuole di polizia nazionali questo concetto e questo quadro operativo è ormai chiaro ed oggetto di elaborazione di rinnovate strategie investigative, mentre a livello giurisprudenziale la focalizzazione esatta della natura e portata di questo nuovo fenomeno è ancora labile.

Anche le modalità di azione paramilitare sono parte integrante di queste strategie. Lo studio e l'attuazione materiale dell'ingresso nella casa dei due pensionati per cui oggi è processo e tutte le attività di “manovra” all'interno della casa (ben ricostruite e descritte nella comunicazione di notizia di reato dei Carabinieri) sono da vero e proprio manuale paramilitare, e se si elabora uno studio verso altri casi simili si nota una uniformità di comportamento su tutto il territorio nazionale con strategie sostanzialmente ogni volta simili. Vi è - dunque - una aggregazione anche comportamentale che fa sì che tutti questi soggetti, anche a centinaia di chilometri distanza, però appartenenti alla stessa aggregazione criminale generale, agiscono poi tutti in modo sostanziale allo stesso modo. Si tratta, pertanto, di una vera e propria realtà paramilitare che agisce ormai sul territorio e che aggredisce con e stili di vita uniformi le vittime nelle case private.

Va anche considerando che in questo gigantesco magma criminale che si sta muovendo sul nostro territorio molti soggetti particolarmente attivi sono ex mercenari o comunque ex militari provenienti da guerre civili o comunque da teatri di conflitto bellico dell'est europeo (tale dato spesso si trae, oltre che dalla ricostruzione delle storie personali, anche da evidenti segni esterni come tatuaggi, taglio di capelli, atteggiamento comportamentale, ferite evidenti di tipo bellico).

Molti hanno partecipato a sanguinarie aggressioni verso popolazioni civili inermi. Per loro, dunque, il valore della vita altrui è pari a zero. Innestate queste persone nel nostro pacifico ed impreparato tessuto sociale, le conseguenze sono tutti i giorni sulle cronache. E sono tutte unite da un comun denominatore trasversale.

Il trasferimento di tali specifici soggetti verso il nostro territorio nazionale, agevolato evidentemente da una percezione di vantaggio che è diffusa in quegli ambienti, ha creato poi una pericolosissima commistione con la delinquenza comune sempre in gran parte di origine dell'est europeo. I soggetti ex e paramilitari o ex militari sono diventati di fatto i maestri della già scellerata e sanguinaria delinquenza comune, creando così una miscela esplosiva incontrollabile.

A ciò si aggiunga la finale unione con le piccole delinquenze locali che, in qualche modo abbagliate da questa nuova forma di criminalità emergente, fungono da basisti o da bassa manovalanza a livello piccolo/territoriale. Una miscela unitaria che rappresenta una vera macchina da guerra criminale che attraversa il nostro tessuto sociale. Di conseguenza, i reati predatori rappresentano oggi - oggettivamente - una delle maggiori cause di diffuso e persistente allarme sociale tra i cittadini.

La correlazione tra l'aumento della criminalità predatoria e l'ansia e la paura trova un'evidente spiegazione nel fatto che tali violazioni vengono commesse per lo più in luoghi privati e/o isolati, ma soprattutto dal fatto che il reato predatorio comporta quasi sempre una lesione traumatica della sfera personale, intesa sia come persona fisica sia come luogo di dimora o di lavoro, e induce nella vittima disorientamento, senso di abbandono e di sfiducia.

La criminalità predatoria, essenzialmente basata sulla capacità di aggregazione come sopra descritta, tende a strutturarsi (come nel caso di specie) in cellule organizzative a composizione rapidamente variabile tese alla commissione di reati specifici, seriali, sproporzionati tra danno procurato e profitto dotate di elevatissima mobilità, grande interscambiabilità dei ruoli e assoluta mancanza di vincoli inibitori...

Tale criminalità, nel permanere particolarmente pervasiva, appare accrescere la propria aggressività, manifestandosi anche con azioni di inusitata violenza rispetto allo scopo delittuoso che si prefigge o al valore del bene che si intende sottrarre (come nel caso per cui è oggi processo).

Ma il problema non è solo nazionale, ma addirittura europeo. Si veda in tal senso il documento SOCTA 2013 (Serious and Organized Crime Threat Assessment) di EUROPOL: "“Mentre i reati contro il patrimonio presi singolarmente sono considerati reati di basso livello, il crimine organizzato contro la proprietà da bande di criminali crea un forte allarme sociale tra le popolazioni.

Peraltro, l'impatto economico della criminalità organizzata in danno della proprietà comprende crescenti costi connessi con il miglioramento della sicurezza di immobili privati e commerciali così come un aumento dei premi assicurativi. L'uso della violenza e delle armi aumenta il generale senso di insicurezza causato dai reati contro il patrimonio”.

Gli attuali prevenuti si inseriscono perfettamente in questo quadro, a partire dalle palesi e “manualistiche” manovre di attacco verso la privata abitazione, e questo ne aumenta la pericolosità sociale.

L'elemento soggettivo

Va rilevato che i prevenuti hanno agito - come già sopra espresso - nella più totale consapevolezza delle azioni, dei fatti posti in essere e delle relative inevitabili conseguenze. Fin dal primo momento ideativo sapevano benissimo il rischio (leggi: certezza) che la loro violenta azione a danno di esili vittime avrebbe portato certamente ad un impatto devastante. Inoltre il "trattamento" riservato alle due anziane vittime era in modo chiaro a forte rischio (leggi: certezza) di tragico epilogo. Infine hanno ben sentito i lamenti dell'agonia dell'anziano "incaprettato" a letto e si sono del tutto disinteressati a tale ben percepita tragica evoluzione della situazione in atto, dovendo invece dedicarsi a predare pochi spiccioli ai suoi danni.

In tale contesto, ogni ipotesi di preterintenzione o addirittura di colpa è concetto che urta con il più elementare senso ricostruttivo degli eventi. Quindi nessuna derubricazione è ipotizzabile, ed anzi gli atti di causa aggravano la posizione soggettiva dei prevenuti.

Lo stato di incensuratezza formale non è solo di per se stesso fonte automatica di attenuanti generiche

Va sottolineato che questa tipologia di soggetti sfrutta ormai in modo seriale il meccanismo di prassi del nostro sistema giuridico che vede facili scarcerazioni anche dopo delitti ripetuti sostanzialmente sul concetto in base al quale uno stato di incensuratezza formale sul certificato penale è automaticamente sinonimo di mancato pericolo di reiterazione del reato, di mancata pericolosità sociale, di quasi diritto a ottenere immediatamente una scarcerazione immediata al di là del crimine commesso o comunque attenuanti generiche anche prevalenti sulle aggravanti che - di fatto - azzerano a livelli minimi anche capi di imputazione di estrema gravità.

Tale linea interpretativa, che questo Giudice non ha mai condiviso nella propria giurisprudenza pregressa, ha portato fino ad oggi sul territorio nazionale ad un vero e proprio problema di politica di prevenzione e repressione dei crimini (anche più efferati) in quanto frange sempre più estese di criminalità "aggregata" (anche se non organizzata o associata) come in questo caso, hanno perfettamente percepito tale meccanismo procedurale e sostanziale e lo sfruttano in modo abile ai propri fini e tornaconti, avendo infatti intuito che lo stato incensuratezza formale (spesso addirittura - in altri e diversi casi - nonostante molte condanne in primo grado non definitive...) può consentirgli di uscire dal sistema carcerario sostanzialmente in poco tempo e di continuare tranquillamente a delinquere perfino nella stessa città dove hanno svolto crimini fino a qualche giorno o ora prima. O comunque di ottenere la concessione "automatica" solo per tale stato delle già citate attenuanti generiche (e questo nonostante il chiaro disposto inibitorio in merito dell'art. 62 bis ultimo del C.P.: "In ogni caso, l'assenza di precedenti condanne per altri reati a carico del condannato non può essere, per ciò solo, posta a fondamento della concessione delle circostanze di cui al primo comma").

Sostanzialmente si è creato un meccanismo in base al quale in particolare alcuni settori di criminalità straniera hanno identificato - anche con messaggi positivi al loro inter-

no - questo meccanismo di prassi, e quindi sfruttano tale situazione per poter continuare a delinquere in modo praticamente ripetitivo senza temere di essere definitivamente bloccati al sistema giudiziario. Si tratta di bande di predoni dediti all'attacco del patrimonio privato, ma anche che attentano, come appare evidente in questo caso, alla incolumità delle persone, perché l'incoraggiamento dovuto da tali scarcerazioni facili galvanizza ed incoraggia il loro operato fino a spingerli a omicidi come quello attuale che sono il corollario inevitabile di una vita dedicata all'attività di tipo predatorio contro il patrimonio privato.

Sfugge ormai tale dinamica ad ogni freno inibitorio, e per queste bande di predoni non è più dato identificare il confine ragionevole tra l'aggressione al patrimonio privato e l'aggressione fisica alle persone anche se, come in questo caso, senza sostanzialmente alcun motivo apparente. Tutto questo avviene fidando sul fatto che sostanzialmente la scarcerazione comunque avverrà in termini ragionevolmente brevi atteso il sistema di prassi sopra citato.

Nel caso di specie, che si inserisce perfettamente nel quadro dinamico della nuova criminalità predatoria emergente, non ritiene questo Giudice di poter concedere dunque le attenuanti generiche per il solo stato di formale incensuratezza.

Né la giovane età dei prevenuti può essere presa in considerazione per controbilanciare con tali attenuanti il pesante carico di aggravanti atteso che la loro giovane età non li ha portati certo ad ideare e realizzare una "ragazzata", ma un crimine gravissimo attuato con tutta la crudeltà sopra descritta. I comportamenti successivi, logici e scontati, neppure meritano dignità di esame al fine della concessione di tali attenuanti. L'imputazione contestata è dunque provata in ogni componente oggettiva e soggettiva.

Calcolo della pena

Ritiene questo Giudice - stante la estrema gravità del fatto come sopra dimostrato - di dover considerare come pena base l'ergastolo in quanto per il capo B) - più grave - essendo (logicamente) contestata l'aggravante ex art. 61 n. 2 C.P. (atteso che il fatto/omicidio è stato commesso per poter realizzare la rapina rubricata sub A) scatta automaticamente l'applicazione del disposto dell'art. 576 comma 1 n. 1 C.P. che prevede - appunto - la pena dell'ergastolo.

Partendo da tale pena base, si devono calcolare gli aumenti successivi. Non essendo state concesse le attenuanti generiche da questo Giudice per i motivi esposti, va aggiunta alla predetta pena base sub B) l'aumento di rito per le aggravanti di cui all'art. 61 n. 5 (vedere precisazione su errore materiale del PM sul punto nell'udienza odierna) e 112 C.P. n. 1 ma soprattutto va - in applicazione dell'art. 72 comma 2 - aggiunto l'aumento per la continuazione ex art. 81 cpv C.P. con gli altri delitti rubricati al capo A) e C) e tale aumento complessivo ci porta ad irrogare la pena dell'ergastolo con isolamento diurno che si ritiene equo stabilire per un periodo di mesi 15.

Su tale pena va calcolata infine la riduzione per la scelta del rito che ci porta alla pena finale dell'ergastolo.

Gli imputati vanno condannati inoltre al pagamento in solido delle spese processuali e di custodia cautelare.

Circa le parti civili, riconosce alle parti civili costituite un risarcimento dei danni morali e materiali che si ritiene equo quantificare in € 150.000,00 a favore di ciascuna delle due parti civili costituite, cifra posta in solido a carico dei due prevenuti. Conseguentemente condanna al pagamento delle spese processuali a favore delle medesime due parti civili che si liquidano per un totale di € 11.600,00 oltre IVA e CNA come per legge in solido a carico dei due prevenuti.

Va applicata a carico dei due prevenuti l'interdizione perpetua dai pubblici uffici nonché l'interdizione legale come per legge.

Rigetta la richiesta di perizia già oggetto di precedente rigetto in quanto questo Giudice ritiene che nessun apporto fattuale e concreto tale ulteriore accertamento sulle cause della morte di Ddddd potrebbe apportare ai fini del decidere.

Va rigettata ogni altra istanza inclusa la derubricazione dei reati attese le motivazioni sopra espresse.

*visto ed applicato l'art. 442 C.P.P.
P.Q.M.*

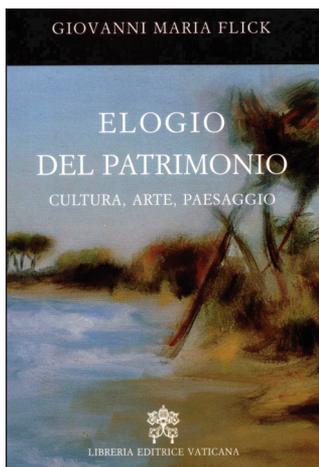
Dichiara Yyyyy e Zzzzz responsabili di tutti i reati rispettivamente ascritti e, rigettando la richiesta di perizia, rigettando la richiesta di derubricazione dei reati e rigettando la richiesta di concessione di attenuanti generiche, riconoscendo la sussistenza di tutte le aggravanti rubricate a loro carico e riuniti i reati con la continuazione, concessa la diminuzione del rito, li condanna entrambi alla pena dell'ergastolo.

Condanna inoltre ambedue gli imputati al pagamento in solido delle spese processuali e di custodia cautelare.

Applica a carico dei due prevenuti l'interdizione perpetua dai pubblici uffici nonché l'interdizione legale come per legge.

Circa le parti civili, riconosce alle parti civili costituite un risarcimento dei danni morali e materiali che si ritiene equo quantificare in € 150.000,00 a favore di ciascuna delle due parti civili costituite, cifra posta in solido a carico dei due prevenuti. Condanna entrambi gli imputati al pagamento delle spese processuali a favore delle medesime due parti civili che si liquidano per un totale di € 11.600,00 oltre IVA e CNA come per legge in solido a carico dei due prevenuti.

Motivazione della sentenza entro 60 giorni.



Giovanni Maria Flick

Elogio del patrimonio. Cultura, arte, paesaggio

*Libreria editrice vaticana,
2016, pagg. 156,
euro 14,00*

Recensione a cura del:

Prof. Francesco Vermiglio
*(Membro laico del Consiglio per
l'Economia della Santa Sede)*



Il termine patrimonio evoca un complesso di beni riconducibili a un determinato soggetto o destinati a una specifica attività.

Nel libro si parla dei beni che fanno parte del patrimonio culturale, ambientale, storico e artistico, i quali sono legati tra loro dal vincolo di essere destinati alla fruizione di tutta la comunità; e naturalmente si fa riferimento alla Costituzione, che tra i principi fondamentali annovera, all'articolo 9, la promozione dello sviluppo della cultura, la tutela del paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

L'autore riflette sul legame che intercorre fra la promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, la tutela del paesaggio e dell'ambiente e del patrimonio storico e artistico della Nazione. Si sofferma sui valori e sui compiti che la Costituzione assegna alla Repubblica, ne sottolinea l'attualità e la concretezza, e osserva che sono necessari interventi di restauro. Cita leggi, sentenze, direttive Comunitarie. Considera le modifiche introdotte con la riforma della Costituzione del 2001 e quelle che sono

oggi in discussione.

Ci propone un libro asciutto, chiaro, coinvolgente, nel quale tratta in modo semplice argomenti complessi, cattura l'attenzione del lettore obbligandolo a riflettere. Fa capire che i temi legati alla cultura, all'arte, al paesaggio e all'ambiente - e quindi al patrimonio culturale, ambientale, storico e artistico -, a dispetto del generale disinteresse sono importanti, riguardano tutti da vicino, attengono alla dignità di ciascuno. Perché "un livello dignitoso di cultura, un ambiente dignitoso di vita, un'identità dignitosa fondata anche sulla consapevolezza del comune passato (non soltanto degli errori ed orrori di quest'ultimo) sono condicio sine quae non per il percorso di ciascuno di noi verso quella pari dignità sociale che esprime la dignità di tutti in quanto persone".

Le riflessioni che sviluppa lo portano a sostenere che nell'attuale momento storico - caratterizzato da un indirizzo culturale che privilegia la conoscenza e la partecipazione -, la cultura, la ricerca scientifica e tecnica, il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione, di cui tratta l'art. 9 della Costituzione, sono beni comuni.

L'Autore avverte che la categoria dei beni comuni, così com'è delineata in diritto, è onnicomprensiva ed ambigua. E ne propone un elenco nel quale comprende le risorse naturali (fiumi, torrenti, laghi, aria, parchi, foreste, bosco, fauna selvatica, ghiacciai e nevi perenni, riserve di costa e zone paesaggistiche tutelate) nonché i beni archeologici, culturali e ambientali. Si tratta di beni naturalmente destinati alla fruizione e al godimento di tutti, perché collegati ai diritti della persona; ed è indubbio che sia interesse di tutti diffonderne la fruizione ed il godimento.

L'Autore sostiene che la tutela e la valorizzazione di questi beni non si realizza limitandone l'utilizzo, ma favorendolo e diffonden-

dolo.

Sul punto coglie nel segno anche dal punto di vista economico. Perché i beni di cui si parla non sono destinati allo scambio, ma alla fruizione da parte della comunità. Ne consegue che il loro valore, e di riflesso quello del patrimonio di cui fanno parte, dipende dal contributo che riescono a dare alla realizzazione delle finalità che vengono loro assegnate. Se sono destinati a produrre reddito, come avviene nell'impresa, il loro valore dipende dalla capacità di generare flussi monetari attraverso la produzione. Se, invece, sono destinati alla libera utilizzazione dei cittadini, il loro valore si collega ai vantaggi che ne possono trarre i destinatari; e il valore risulterà tanto più elevato quanto più diffuso e generalizzato sarà l'uso che questi ultimi ne faranno e quanto maggiore sarà la soddisfazione dei loro bisogni.

Di particolare interesse è la parte riguardante il patrimonio ambientale.

Il tema dell'ambiente "presuppone una mente aperta a comprendere la dimensione universale, etica e

giuridica" che esso coinvolge. A partire dal "dovere" che ha il diritto - inteso come scienza e come legislazione - "di pensare al futuro e di renderlo possibile, rispetto ai rischi derivati da scelte attuali che possono diventare irreversibili. Ad un simile dovere - osserva l'Autore - si contrappongono la vulnerabilità e la debolezza degli interessi delle generazioni future: quali interessi? Con quali limiti temporali? Sono interessi di per sé o soltanto proiezioni di beni attuali e limiti potenziali delle esperienze di oggi?"

L'Autore richiama l'Enciclica "Laudato si", nella quale il Santo Padre "parla di ecologia come studio dell'"oikos" la casa di tutti, della responsabilità per il bene comune contro il rischio concreto di autoannientamento".

L'uomo "non è il padrone della natura. E la natura non è materia bruta a nostra disposizione; gli esseri viventi non sono "meri oggetti" di sfruttamento e profitto, ma "hanno un valore proprio di fronte a Dio". Del resto l'ecologia è sempre anche ecologia umana; nel mondo

tutto è collegato: la fragilità della terra e dei poveri, gli squilibri ambientali sociali, la speculazione finanziaria, le armi e le guerre”.

Cita i guasti della crisi ecologica elencati nell’Enciclica, sottolinea le denunce delle iniquità esistenti, degli effetti prodotti da un sistema fondato sulla speculazione e sulla ricerca della rendita finanziaria, richiama la condanna della cultura dello scarto.

In questa parte dedica ampio spazio alla riforma degli ecoreati.

Chiarisce che la legge n. 68 del 2015 ha introdotto un nuovo titolo VI – bis nel Libro secondo del codice penale, intitolato “Dei delitti contro l’ambiente”, e sottolinea il forte valore emblematico di tale inserimento. Spiega che la riforma risponde all’esigenza di uniformare la legislazione in ambito comunitario, considerato il carattere transnazionale dei delitti ambientali più gravi (inquinamento; traffico illecito di rifiuti) e il ruolo delle eco-mafie. E fa un cenno ai nuovi interrogativi in tema di oggettività giuridica e di offensività posti dai nuovi reati “ambientali”.

La considerazione del patrimonio culturale, ambientale storico e artistico come beni comuni non è priva di conseguenze.

Richiede cambiamenti su vari fronti: dagli schemi tradizionali per la tutela dell’ambiente, del paesaggio, dei suoli agricoli ai nuovi modelli di gestione; dalla partecipazione attiva e consapevole di tutti – pubblico, privato, terzo settore e singoli cittadini - al cambiamento di mentalità collettiva e individuale. Tutti siamo chiamati a tutelare i beni comuni; e siamo anche chiamati a svolgere un’azione efficace di prevenzione contro quella forma di inquinamento sociale che è la corruzione. I fenomeni di vasta portata – e tra questi la corruzione - vanno combattuti innanzitutto sul piano culturale. Le leggi migliori possono aiutare ma non bastano, come non bastano le condanne esemplari.

Sulla necessità di cambiamento l’Autore insiste anche nella parte del libro in cui approfondisce tre aspetti particolari dei temi trattati: l’archeologia; il bosco; il libro.

L’archeologia non può

essere ad uso esclusivo degli addetti ai lavori; bisogna piuttosto pensare a un’archeologia di tutti e per questo a un’archeologia pubblica. “In un contesto segnato dall’escalation fra il disinteresse, lo sfruttamento mercantile quando non criminale, la distruzione alimentata dall’odio per quel passato quando non per ogni passato”, la salvaguardia dell’archeologia è più che mai attuale e necessaria. Tuttavia, la difesa del patrimonio archeologico da furti, scavi clandestini atti di vandalismo, è una condizione preliminare. L’obiettivo deve essere quello di consentire a tutti di appropriarsi delle vicende culturali spirituali e materiali del passato, per comprendere l’oggi e progettare il domani.

Il bosco, per la sua storia e per le sue molteplici funzioni, si inserisce a pieno titolo nel paesaggio e nel patrimonio storico e artistico della nazione. L’Autore osserva che senza il legno, come materia prima, e senza il bosco come ambiente, le civiltà umane non avrebbero potuto svilupparsi. E si chiede perché si parla di età della pietra,

del ferro del rame del bronzo e non si è mai parlato dell'età del legno? A questa domanda risponde che l'età del legno è sempre stata e sempre sarà.

Considera il peso che l'industria del legno riveste nell'economia italiana e rileva la contraddizione: abbiamo un'enorme superficie destinata a bosco ma otteniamo risultati assai modesti; importiamo legno quando dovremmo esportarlo, mentre esportiamo manufatti di legno.

Il libro e la lettura sono fondamentali per la crescita sociale e culturale del paese.

Il rischio che l'assuefazione alla chat faccia perdere il gusto o addirittura faccia sparire il bisogno del libro è oggi concreto e attuale, anche se libro e chat sono cose diverse ed hanno differenti funzioni. Riportando un pensiero di Umberto Eco l'Autore osserva che il libro "appartiene ai miracoli di una tecnologia eterna di cui fanno parte la ruota, il coltello, il

cucchiaio, il martello, la pentola, la bicicletta".

La riflessione sul libro si estende alle biblioteche, ai servizi che stimolano la lettura, la conoscenza della musica, al cinema e all'arte, che hanno un senso solo se sono collegati tra loro, se formano rete.

Le opportunità economiche legate al patrimonio culturale, ambientale, storico e artistico sono enormi. Rappresentano una nuova frontiera, sono un'alternativa.

Non possiamo permetterci di sottovalutarle, non solo perché alla fruizione dei beni che fanno parte di quei patrimoni sono legati i diritti fondamentali della persona, ma anche perché possono darci concretamente una mano per uscire dalla crisi.

Patrimonio culturale, ambientale, storico e artistico possono essere scelte trainanti per la ripresa e per l'occupazione; e un ruolo particolare in questa direzione può essere svolto dal terzo settore.

Osserva l'Autore che "con la cultura si pensa, si riflette, si ricerca, si inventa, si scambia, si dialoga; solo a queste condizioni con la cultura si può anche mangiare".

La crisi nella quale ci troviamo non è solo finanziaria; prima ancora è culturale, è crisi di valori. Le conseguenze degli errori del passato, nell'aver privilegiato il benessere materiale ed egoistico escludendo gli altri, sono sotto gli occhi di tutti.

Occorre rimettere al centro l'uomo e costruire un nuovo umanesimo. Perché l'economia è a servizio dell'uomo inteso come persona, con la sua dignità, le sue aspirazioni, i suoi valori e i suoi diritti inalienabili.

L'Autore fa appello alla cultura della legalità sostanziale come condizione essenziale per il coinvolgimento di tutti.

E' un appello da condividere e sostenere, nella consapevolezza che siamo tutti chiamati a fare qualcosa e non possiamo sottrarci.



Recensione a cura del:
Gen. B. Alfonso Manzo
Dott.ssa Valentina Vattani
(Giurista esperta in diritto ambientale)

“A tutti coloro che in divisa o con la toga, da noi conosciuti o no, hanno sacrificato la loro vita nell’adempimento del loro dovere credendo nel loro lavoro e nella legalità. Sempre e comunque”

È questa la sentita dedica degli autori Maurizio Santoloci e Valentina Santoloci contenuta nel volume “Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale” edito da “Diritto all’ambiente - Edizioni” e che ben esprime lo spirito che permea la presente opera. Un manuale che ha una lunga storia e che nasce - fin dalle prime edizioni -

Maurizio Santoloci
 Valentina Santoloci

Tecnica di Polizia Giudiziaria Ambientale. Le norme procedurali penali applicate alla normativa ambientale

Diritto all’ambiente - Edizioni
 2016, pagg.895
 euro 49,00



con l’intento di poter rappresentare un utile strumento di sostegno alle attività di controllo sugli illeciti ambientali, attraverso quella che è stata una innovativa intuizione di tradurre le norme procedurali penali applicate al campo della normativa ambientale, con un taglio ed un carattere prettamente pratico-operativo.

Nel corso degli anni il volume ha seguito e dato conto dell’evoluzione della fisionomia dei crimini ambientali, arricchendosi di contenuti ed esperienze.

In questa edizione 2016 si parte dal presupposto della ormai inscindibile connessione tra reati ambientali e reati a danno della salute pubblica, oltre che ai reati di violazione fiscale e tributaria, mettendo in evidenza le strette interconnessioni tra le diverse tipologie di illeciti ed offrendo un approfondimento sulle forme criminali invisibili e silenti. E così - in questa nuova edizione - viene dato particolare rilievo alla rete dei microcrimini ambientali: una realtà da ricostruire a livello investigativo.

Nella presentazione della quarta di copertina dell'opera si legge: "Questo volume non è un manuale di alta dottrina teorica. È invece un libro "da campagna con gli stivali ai piedi". Per chi lavora appunto "sul campo". Finalizzato a decodificare in termini chiari e semplici una normativa ambientale che ormai si presenta come un groviglio intricato e complesso. Con un'attenzione particolare anche alle regole procedurali penali ed alla evoluzione della giurisprudenza in tutti i settori giuridici esaminati nel volume." Sulla base di questa premessa vengono, dunque, affrontati i più importanti temi in campo ambientale - rifiuti, inquinamento idrico, urbanistica e paesaggio, inquinamento dell'aria e tutela giuridica degli animali - attraverso un'analisi puntuale della normativa quadro afferente ogni settore, letta sempre alla luce delle connesse procedure di controllo.

Il testo riporta, inoltre, un'articolata trattazione dei nuovi "delitti contro l'ambiente" recentemente inseriti nel Codice Penale e della procedura di non punibilità per "particolare tenuità del fatto", nonché della nuova "prescrizione tecnicamente asseverata della polizia giudiziaria" contenuta nella nuova Parte VI-bis del D.Lgs. n. 152/06, che già stanno avendo importanti riflessi sulle attività investigative e di controllo nel campo ambientale e che, pertanto, impongono un adeguamento ed una evoluzione nella redazione delle comunicazioni di notizia di reato. L'opera si caratterizza anche per il coordinamento con le più recenti pronunce della giurisprudenza di Cassazione, la presenza di modulistica e schemi finali esemplificativi, che rendono tale manuale di immediata utilizzabilità sul campo non solo per gli operatori di polizia giudiziaria

specializzati nel settore, ma anche per coloro che non eseguono questo tipo di controlli in modo sistematico e dunque non dispongono di un bagaglio di conoscenza ed aggiornamento specifico in tale settore.

Gli illeciti ambientali, ancora da alcuni sottostimati e considerati "illeciti minori" nel panorama dei reati, necessitano di una riconsiderazione più ampia poiché coinvolgono un insieme di fattori molto complessi, andando ad incidere - anche profondamente - non solo sotto gli aspetti strettamente legati all'inquinamento ed alla tutela del territorio, ma avendo riflessi anche sul tessuto dell'economia e della salute pubblica; il che ne fa motivo di un comprensibile e giustificato allarme sociale. La presente opera, pertanto, si colloca e va ad incidere in un campo di primaria importanza per tutta la polizia giudiziaria.

INDICE SOMMARIO

PARTE PRIMA

Problemi generali di principio e di procedura per la polizia giudiziaria nei reati ambientali

- § 1. La nozione di ambiente in senso giuridico
- § 2. Il danno ambientale
 - 2.1 Il “disastro ambientale” previsto dall’art. 452-quater del Codice Penale
 - 2.2 Il danno erariale derivante da incendio boschivo
- § 3. Storia dei crimini ambientali nel nostro Paese: interpretazioni di legge e lacune nell’ordinamento giuridico, common law di fatto prevalente sul civil law
 - 3.1 Premessa
 - 3.2 Perché prima “illegalità ambientali” e poi “crimini ambientali”
 - 3.3 Gli anni ‘60 e la nascita delle prime leggi ambientali e delle prime conseguenti illegalità ambientali
 - 3.4 La “criminalità sociale per condivisione sociale”
 - 3.5 La disapplicazione della “legge-Galasso” sui vincoli paesaggistici-ambientali: origine dei crimini edilizi
 - 3.6 La “legge-Merli” sull’inquinamento e la natura forniate e non sostanziale degli illeciti: origine dei crimini di inquinamento idrico
 - 3.7 La seconda fase: la “criminalità ambientale associata” e le violazioni ambientali elevate a sistema
 - 3.8 La terza fase: la “criminalità ambientale organizzata”; il crimine ambientale come impresa
 - 3.9 Gli “smaltimenti in bianco”: i tre livelli della criminalità ambientale si intrecciano definitivamente
 - 3.10 Le norme di contrasto ai tre fenomeni e lo sviluppo della giurisprudenza “supplente”
 - 3.11 Perché “giurisprudenza supplente”: i “pretori d’assalto”
 - 3.12 La normativa sull’inquinamento idrico: caso iniziale e tipico di “giurisprudenza supplente”
 - 3.13 Il reato di violazione paesaggistica-ambientale applicato all’inquinamento idrico: altro esempio importante di “reato satellite”
 - 3.14 L’art. 674 del Codice Penale e la sua applicabilità ai nuovi casi di inquinamento aeriforme
 - 3.15 L’art. 659 del Codice Penale e la sua applicabilità ai nuovi casi d inquinamento da rumore
 - 3.16 L’avvelenamento colposo e doloso delle acque destinate alla pubblica alimentazione
 - 3.17 Il “furto venatorio”
 - 3.18 La tutela giuridica degli animali
 - 3.19 Il reato di disastro ambientale innominato
 - 3.20 L’influenza del common law di fatto nel sistema giuridico/normativo nazionale nel campo ambientale ad opera della “giurisprudenza supplente” nel contrasto ai crimini ambientali
 - 3.21 L’attuale nuova “borghesia criminale ambientale” e la “imprenditoria criminale ambientale”: l’evoluzione moderna della pregressa situazione storica
- § 4. La competenza della polizia giudiziaria in relazione ai reati ambientali
 - 4.1 Il D.M. 28 aprile 2006: riassetto dei comparti di specialità delle forze di polizia
 - 4.2 Personale ARPA con funzioni di PG e tecnici ARPA senza funzioni di PG (ma comunque pubblici ufficiali)
 - 4.3 A chi devono indirizzare le denunce per i reati accertati i tecnici ARPA senza funzioni di PG (ma comunque pubblici ufficiali)
 - 4.4 Un pubblico ufficiale ed un organo di polizia giudiziaria che non denunciano un reato e non impediscono la sua prosecuzione, concorrono con gli autori primari del reato stesso sulla base dell’art. 40 comma II del Codice Penale?
- § 5. Gli illeciti in materia ambientale: amministrativi e penali
- § 6. Gli illeciti amministrativi
 - 6.1 Il concetto di illecito amministrativo
 - 6.2 Gli equivoci terminologici
 - 6.3 Da un illecito amministrativo può nascere una grande indagine penale

- 6.4 La depenalizzazione
- 6.5 Il confine tra gli illeciti (penali ed amministrativi) e le illegittimità amministrative
- § 7. Gli illeciti penali: concetti generali
 - 7.1 Il concetto di illecito penale
 - 7.2 Le sanzioni penali in materia ambientale
 - 7.3 La competenza per l'accertamento degli illeciti penali
 - 7.4 I reati cosiddetti "satelliti" e la penetrante influenza della "giurisprudenza supplente" sulla storia del diritto ambientale
- § 8. La polizia nel nostro ordinamento giuridico
 - 8.1 La polizia giudiziaria in particolare
 - 8.2 Ufficiali ed Agenti di polizia giudiziaria
 - 8.3 Polizia giudiziaria e obbligo di impedire la prosecuzione dei reati
- § 9. Gli "ausiliari" di polizia giudiziaria
 - 9.1 La figura della "persona idonea" a collaborare con la P.G.
 - 9.2 Un onere pubblico non retribuito
 - 9.3 Chi può essere nominato "ausiliario" di P.G.? Un tecnico ARPA o della pubblica amministrazione può essere soggetto a tale nomina?
- § 10. Acquisizione di notizia di reato
 - 10.1 L'acquisizione in via autonoma e di propria iniziativa
 - 10.2 La denuncia
 - 10.3 Le denunce anonime
 - 10.4 La querela
 - 10.5 Il referto
 - 10.6 Il cosiddetto "esposto"
- § 11. Il certificato penale - Il "pregiudicato"
- § 12. L'importanza della giurisprudenza per la P.G.
- § 13. La rilevanza primaria dell'elemento soggettivo del reato nella fase delle indagini di P.G.
 - 13.1 I due elementi costitutivi del reato
 - 13.2 La colpevolezza: aspetto spesso sottovalutato dalla P.G. nel campo dei reati ambientali
 - 13.3 Il dolo e la colpa
 - 13.4 Il dolo eventuale, importante in molti reati ambientali
 - 13.5 Il dolo eventuale, la "riscoperta" ed attualizzazione di un principio antico valido per tanti reati (non solo ambientali)
 - 13.6 Il dolo eventuale nei crimini di incendi boschivi
 - 13.7 La necessità per la P.G. di approfondire caso per caso gli aspetti soggettivi
- § 14. La comunicazione di notizia di reato alla magistratura
 - 14.1 La struttura della comunicazione
 - 14.2 Le diversità di fondo con l'ex rapporto di polizia e gli equivoci conseguenti. La prova oggi si formula in dibattimento
 - 14.3 Una comunicazione di notizia di reato per illeciti ambientali deve essere lunga o breve?
 - 14.4 Comunicazione di notizia di reato ed annotazione: non sono due atti fungibili
 - 14.5 La comunicazione di notizia di reato di fatto delegata al superiore gerarchico: prassi o regola?
 - 14.6 Ma è vero che nessun giudice può leggere la comunicazione di notizia di reato? No, anzi...
 - 14.7 La necessità di una "nuova" comunicazione di notizia di reato per la polizia giudiziaria ambientale
- § 15. La relazione operativa tra P.M. e polizia giudiziaria
 - 15.1 I primi contatti diretti
 - 15.2 La sfera di autonomia operativa per la P.G. prevista dal codice di procedura
 - 15.3 Gli atti tipici di iniziativa della P.G.
 - 15.4 Gli atti delegati dal P.M. alla P.G.
 - 15.5 La individuazione delle "fonti di prova"

- 15.6 Sommarie informazioni dalla persona sottoposta alle indagini
- 15.7 Sommarie informazioni dalle persone che possono riferire circostanze utili ai fini delle indagini
- 15.8 Accertamenti urgenti sui luoghi e sulle cose
- § 16. L'operatività delle indagini di polizia giudiziaria in relazione al futuro epilogo dibattimentale - Gli atti irripetibili
 - 16.1 Le tre fasi della operatività della P.G.
 - 16.2 Gli "atti irripetibili"
 - 16.3 La "relazione di servizio" e la comunicazione finale al P.M.
 - 16.4 "Accordi di programma", "interpretazioni" e "risposte a quesiti" degli enti locali sull'applicazione delle leggi ambientali: ma un organo di polizia giudiziaria deve attenersi a tali atti?
 - 16.5 Gli "accordi di programma" in particolare e la loro valenza verso le attività della P.G. per i reati ambientali - La disapplicazione in caso di illegittimità palesi e manifeste I 59 1 6.6 La Corte di Cassazione smentisce il potere delle circolari ministeriali di derogare alle disposizioni di legge
 - 16.8 Ma è legittimo per un organo di polizia giudiziaria aderire autonomamente a "correnti di pensiero" interpretative sulla normativa ambientale che incidono sul campo penale?
- § 17. Il divieto di lettura degli atti di P.G. e la funzione testimoniale personale dell'operatore di polizia giudiziaria durante la fase dibattimentale in aula di udienza
 - 17.1 U divieto di lettura degli atti di P.G. da parte del ceste operatore di polizia
 - 17.2 Un divieto che costituisce uno dei cardini del codice di procedura penale vigente
 - 17.3 Come può un operatore di polizia ricordare tutti i dettagli in dibattimento dopo tanto tempo dagli accertamenti? E per i dati complessi?
 - 17.4 Chi deve recarsi in sede processuale per testimoniare? L'operatore di P.G. che ha eseguito direttamente gli accertamenti o il superiore gerarchico che ha fonnalmente firmato la trasmissione degli atti al P.M.?
- § 18. Le annotazioni: atto diretto della P.G.
 - 18.1 Un atto spesso sottovalutato
 - 18.2 Un ateo utile in casi di urgenza e condizioni particolari
 - 18.3 La forma dell'annotazione
 - 18.4 L'utilizzabilità processuale delle annotazioni
 - 18.5 Le annotazioni non possono sostituire la comunicazione di notizia di reato
- § 19. Le fasi del processo penale
 - 19.1 Quale decisione può prendere il P.M. dopo aver ricevuto la comunicazione di notizia di reato? Non ricevere più notizie dopo la denuncia è sempre indice di archiviazione?
 - 19.2 L'udienza preliminare
 - 19.3 La richiesta di rinvio a giudizio
 - 19.4 Lo svolgimento dell'udienza preliminare
 - 19.5 La decisione del G.U.P.
 - 19.6 Procedimento davanti al Tribunale monocratico. La riforma del giudice unico
 - 19.7 Il G.I.P. (Giudice per le Indagini Preliminari)
 - 19.8 La Cassazione conferma l'applicabilità della sospensione condizionale della pena in materia di reati concernenti i rifiuti subordinata all'adempimento dell'obbligo di bonifica o altri adempimenti ripristinatoci
 - 19.9 Ma un organo di PG può documentarsi sull'esito procedurale dopo l'invio della comunicazione di notizia di reato?

PARTE SECONDA

Aspetti operativi della polizia giudiziaria in ordine ai reati in materia di ambiente

- § 1. Le perquisizioni nei reati ambientali
 - 1.1 La perquisizione è una procedura pertinente ai reati ambientali?
 - 1.2 La perquisizione come ateo invasivo eccezionale

- 1.3 La perquisizione della P.G. come mezzo di ricerca della prova in relazione ad una ipotesi di reato
- 1.4 Perquisizioni nel campo ambientale: attenzione a non ricorrere ad un uso distorto delle normative speciali in materia di armi e sicurezza pubblica
- 1.5 Chi può eseguire la perquisizione?
- 1.6 L'esito della perquisizione
- 1.7 La perquisizione penale e la perquisizione amministrativa
- 1.8 La perquisizione amministrativa ex art. 13 legge 689/81 deve essere autorizzata con provvedimento di un giudice o di un pubblico ministero?
- 1.9 Le ostilità passive ed attive contro la verifica nei siti aziendali o nelle aree di discarica
- 1.10 Prassi dell'intervento coattivo di operatori di polizia giudiziaria in un cantiere, un'azienda o sito di discarica o impianti di depurazione/trattamento in caso di diniego del permesso di ingresso
- § 2. I poteri degli organi addetti ai controlli delineati in modo specifico dalla parte terza del decreto legislativo n. 152/2006 e succ. mod.
 - 2.1 La verifica aziendale: alcuni punti di disciplina specifica
 - 2.2 I poteri e le prassi per gli organi addetti ai controlli
 - 2.3 Il controllo sul ciclo produttivo e la verifica mediante prelievo di campioni
 - 2.4 L'obbligo del titolare dello scarico di fornire le informazioni richieste
 - 2.5 Il controllo di monitoraggio amministrativo
 - 2.6 Le sanzioni per l'opposizione all'ingresso ed ai controlli
- § 3. L'accertamento delle responsabilità soggettive durante il controllo in azienda - la delega interna
 - 3.1 Controlli aziendali e posizioni di responsabilità soggettive: gli equivoci interpretativi e di prassi
 - 3.2 Non esiste - come molti pensano - una responsabilità oggettiva del titolare dell'azienda
 - 3.3 Il titolare dell'azienda può oggi delegare la sua responsabilità a livello interno: non lo stabilisce la legge ma la Cassazione ...
 - 3.4 Il "delegato" interno aziendale: come e dove individuarlo
 - 3.5 Il direttore di filiale o di stabilimento: possibili soggetti responsabili alternativi
 - 3.6 Attenzione a non confondere il "responsabile tecnico" con il "delegato"
- § 4. L'importanza del sequestro nel contesto dei reati in materia ambientale
 - 4.1 I due tipi di sequestro previsti dal codice di procedura penale
 - 4.2 Per i reati ambientali di maggiore rilievo, sequestro probatorio o sequestro preventivo?
 - 4.3 Il verbale di sequestro probatorio e preventivo: un importante atto "irripetibile". Il sequestro probatorio - inoltre - può essere eseguito anche dagli agenti di P.G. in caso di necessità di urgenza
 - 4.4 I sigilli
 - 4.5 La Corte di Cassazione: possibile sequestrare un'opera edilizia abusiva anche se ultimata. Il riflesso indiretto di questo principio-cardine sui reati in materia di inquinamento
- § 5. Qualche problema interpretativo in ordine al sequestro
- § 6. Il sequestro "proba-preventivo" (prassi di fatto)
 - 6.1 Le "scuole di pensiero" sui sequestri di iniziativa della PG
 - 6.2 La radicale differenza tra sequestro probatorio e sequestro preventivo ribadita anche dalle Sezioni Unite Penali della Corte di Cassazione
 - 6.3 Il "sequestro proba-preventivo": un nuovo "principio procedurale" creato dalle prassi del "Codice Così Fan Tutti" in alternativa alle regole del codice di procedura penale
- § 7. La diffida - La segnalazione da parte della P.G. di eventi di lesione ambientale alla P.A.
 - 7.1 La diffida
 - 7.2 La segnalazione di un evento di lesione ambientale da parte della P.G. alla pubblica amministrazione
- § 8. I rilievi fotografici
 - 8.1 L'importanza dei rilievi fotografici nei reati ambientali
 - 8.2 Un utile contributo in retrospettiva nel carteggio dibattimentale
 - 8.3 Le foto: atti irripetibili importanti - Le sentenze della Cassazione

- 8.4 I verbali realizzati con le foto digitali connesse o con foto a stampa immediata aggiunte in corso di redazione
- 8.5 I “verbali fotografici” con descrizioni ed i verbali ordinari con integrazioni fotografiche
- 8.6 Le videoregistrazioni per i reati ambientali
- § 9. Gli atti illegittimi delle Pubbliche Amministrazioni e la prassi di P.G. in caso di attività illegali “autorizzate”: gli “illeciti ambientali in bianco”
- 9.1 Il concetto di “illecito ambientale in bianco”
- 9.2 “Illecito ambientale in bianco” e problemi di perseguibilità
- 9.3 Il sistema penale contro gli “illeciti ambientali in bianco”
- 9.4 Cosa può fare un organo di polizia giudiziaria quando si trova di fronte ad un atto amministrativo ambientale illegittimo?
- 9.5 La storia degli “illeciti ambientali in bianco”
- 9.6 Prassi di P.G. in caso di atti amministrativi illegittimi
- 9.7 La disapplicazione delle ex concessioni illegittime da parte del giudice penale
- 9.8 I precedenti e limitati strumenti di intervento giuridico in sede penale contro le ex concessioni illegittime in vigenza della pregressa legge n. 47/85
- 9.9 1 nuovi strumenti di intervento derivanti dalle due sentenza della Cassazione: l'intervento diretto del giudice penale - l'abuso di ufficio dell'amministrazione comunale
- 9.10 Le operatività di P.G. e P.M. in seguito al reato di abuso di atti d'ufficio stabilito dalla Cassazione
- 9.11 La disapplicazione del giudice penale
- 9.12 Una importante sentenza della Cassazione che ricostruisce il sistema della disapplicazione
- 9.13 Le Sezioni Unite della Cassazione confermano l'intervento del giudice penale verso gli atti di assenso illegittimi ed avallano il sequestro penale del cantiere illecito se autorizzato da atto illegittimo
- 9.14 I principi esposti per la disapplicazione in campo edilizio valgono anche per gli atti amministrativi illegittimi nel campo dei rifiuti e degli inquinamenti idrici
- 9.15 Gli illeciti in bianco di natura omissiva. Gli illeciti erariali in bianco
- 9.16 Le deroghe regionali in deregulation, in particolare nel campo della gestione dei rifiuti
- § 10. Tutela penale dell'ambiente. Il decreto legislativo 7 luglio 2011 n. 121
- 10.1 I nuovi reati introdotti dal D.Lgs. n. 121/2011
- 10.2 La responsabilità amministrativa dell'ente per i reati in materia ambientale: il D.Lgs. n. 231/2001
- 10.2. 1 L'ambito di applicazione del D.Lgs. n. 231/2001
- 10.2.2 Quando si configura la responsabilità dell'ente (Art. 5 D.Lgs. n. 231/2001 Responsabilità dell'ente) che deve essere accertata dalla PG
- 10.2.3 Il modello organizzativo del D.Lgs. n. 231/2001
- 10.2.4 Le sanzioni che possono colpire l'ente (irrogate dal giudice penale)
- 10.3 Una nuova cultura per gli organi di polizia giudiziaria
- § 11. La “prescrizione asseverata” della polizia giudiziaria in campo ambientale: una “rivoluzione copernicana” procedurale e sostanziale
- 11.1 Il campo di delimitazione: solo i reati/contravvenzione previsti dal D.Lgs. n. 152/06
- 11.2 Una nuova forma di estinzione per “oblazione” dei reati/contravvenzione previsti dal D.Lgs n. 152/06 direttamente ad opera della PG
- 11.3 Il nuovo ruolo (anche tecnico) della polizia giudiziaria ambientale
- 11.4 La nuova “prescrizione asseverata” è di competenza solo degli organi di PG specializzati, oppure di tutte le forze di polizia giudiziaria statali e locali non specializzate?
- 11.5 La polizia giudiziaria negli atti della nuova “prescrizione asseverata” deve motivare espressamente il “perché” ritiene che non sussiste danno o pericolo di danno?
- 11.6 Quali reati/contravvenzione sono “oblazionabili” con questa nuova procedura Che fine fanno i reati contravvenzione puniti con ammenda E arresto?
- 11.7 Quale procedura seguire in caso di coesistenza di più reati, alcuni dei quali estranei alla “prescrizione

- asseverata”?
- 11.8 La nuova “prescrizione asseverata” della PG può essere applicata solo ad uno o più reati “in stralcio” qualora le diverse violazioni penali rilevate siano “inquadabili” nelle previsioni di continuazione di cui all’art. 81 comma 2 codice penale?
- 11.9 In caso di “dubbio” sui danni provocati all’ambiente, prevale la nuova “prescrizione asseverata” della PG oppure la ordinaria comunicazione di notizia di reato al PM?
- § 12. La nuova normativa sulla “non punibilità per particolare tenuità del fatto”
- 12.1 La previsione normativa
- 12.2 Una modifica al Codice Penale ed una modifica al Codice di Procedura Penale
- 12.3 Gli equivoci di lettura sulla reale natura giuridica del nuovo principio
- 12.4 Il ruolo della polizia giudiziaria ambientale in relazione alla nuova procedura per la “particolare tenuità del fatto”
- 12.5 Gli indici-criteri per applicare la nonna: di diretto interesse anche per la polizia giudiziaria ambientale
- 12.6 La particolare tenuta dell’offesa: il concetto/cardine di diretto interesse anche per la PG nella stesura della comunicazione di notizia di reato
- 12.7 Perché questa nuova nonna interessa direttamente anche la polizia giudiziaria e gli atti redatti in sede di indagini? Ma non è un principio cd una procedura che riguarda solo la magistratura?
- 12.8 Incendi boschivi colposi, “particolare tenuità del fatto” e rischio di sottovalutazione di un delitto comunque devastante per l’ambiente naturale e la sicurezza pubblica
- 12.9 Quale tipo di struttura dovrebbe dunque oggi presentare una CNR adeguata?
- § 13. Interconnessione tra reati ambientali ed a danno degli animali, reati a danno della salute, violazioni fiscali e concorrenza sleale aziendale
- 13.1 Le interconnessioni strette tra diverse tipologie di illeciti
- 13.2 Forme criminali invisibili e silenti
- 13.3 La cultura della illegalità diffusa
- 13.4 L’alterazione del sistema
- § 14. Una latente tendenza storica al “buonismo” giurisprudenziale ed investigativo non agevola il contrasto ai crimini ambientali
- 14.1 La iniziale mancata percezione della gravità dei crimini ambientali cd a danno della salute pubblica
- 14.2 “Competenze” cd “incompetenze”: il male endemico storico dei controlli ambientali
- 14.3 Il “buonismo” giurisprudenziale ed investigativo verso la fascia bassa e intermedia dei reati ambientali
- 14.4 Una miriade infinita di soggetti intermedi illegali (e sottovalutati): la somma fa il totale
- 14.5 La necessità di una forte scossa culturale trasversale
- 14.6 Un caso manualistico di “buonismo” giurisprudenziale ed investigativo
- 14.7 I punti deboli investigativi e giurisprudenziali sulle silenti illegalità diffuse in modo capillare su tutto il territorio nazionale
- 14.8 Le “furbizie” dei microcrimini diffusi e la necessità di un contrasto anche culturale oltre che operativo su strada
- 14.9 La procedura per la “particolare tenuità del fatto” e per la “prescrizione asseverata” della PG rischiano oggi di “ufficializzare” il “buonismo” investigativo e giurisprudenziale
- § 15. La necessità di contestualizzare nella CNR ogni singolo caso di reato ambientale nell’inquadramento dello scenario generale
- 15.1 La rete dei microcrimini ambientali: una realtà da ricostruire a livello investigativo
- 15.2 Le “terre dei fuochi” nei campi rom alle periferie delle grandi città dal nord al sud: un esempio da manuale di microcriminalità parcellizzata ma aggregata da contestualizzare in sede di indagini di PG
- 15.3 Come contestualizzare il singolo trasporto di rifiuti da parte di un piccolo mezzo verso il sistema generale di bruciature notturne
- 15.4 a richiamo alla “particolare tenuità del fatto” ed alla “prescrizione asseverata”
- 15.5 Quale reato integra poi la bruciatura di rifiuti?

PARTE TERZA

I nuovi delitti ambientali inseriti nel codice penale

- § 1. Il testo di legge
- § 2. La struttura dei nuovi delitti ambientali
 - 2.1 Una tardiva integrazione normativa
 - 2.2 Il rapporto tra i nuovi delitti ambientali del codice penale, i reati già previgenti di settore ed i progressi “reati satelliti”
 - 2.3 Una “progressione gerarchica applicativa degli illeciti ambientali” divisa in tre fasce: “livello basso”, “livello medio”, “livello alto”
 - 2.4 Art. 452-bis C.P. (Inquinamento ambientale)
 - 2.5 La compromissione o il deterioramento “significativi e misurabili”
 - 2.6 Altri aspetti del delitto di “inquinamento ambientale”
 - 2.7 Art. 452-ter C.P. (Morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale)
 - 2.8 Art. 452-quater C.P. (Disastro ambientale)
 - 2.9 Il termine “abusivamente”
 - 2.10 Il delitto di traffico e abbandono di materiale ad alta radioattività
 - 2.11 Art. 452-septies (Impedimento del controllo)
 - 2.12 Art. 452-terdecies (Omessa bonifica)
 - 2.13 Il “ravvedimento operoso”
 - 2.14 Il ripristino dello stato dei luoghi (art. 452-duodecies)
 - 2.15 Le disposizioni sulla confisca
 - 2.16 La responsabilità degli enti in conseguenza di un delitto ambientale

PARTE QUARTA

Spunti per procedure di controllo in tema di normativa sui rifiuti

- § 1. Lo schema della disciplina giuridica
- § 2. L'intervento della polizia giudiziaria in materia di gestione illecita di rifiuti
 - 2.1 La necessità di una elevata professionalità conseguente alla puntuale conoscenza delle norme
 - 2.2 La necessità di approfondire puntualmente gli accertamenti su fatti importanti per ricercare i collegamenti remoti
 - 2.3.3 Un protocollo-base da seguire per gli accertamenti: in primo luogo la esatta individuazione della norma da applicare - Massima attenzione per le terminologie esatte
 - 2.4 La verifica del “rifiuto” in senso formale: nulla da lasciare scontato o sottinteso
 - 2.5 Il “rifiuto” formale è un concetto dinamico e non statico
 - 2.6 L'identificazione del “rifiuto” come “pericoloso” o “non pericoloso”
 - 2.7 Le deroghe alla normativa sui rifiuti dopo le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 205/2010: i sottoprodotti e la cessazione della qualifica di rifiuto
 - 2.8 Le materie oggetto di esclusione dalla normativa sui rifiuti: le errate interpretazioni sulla assolutezza della deroga
 - 2.9 L'individuazione dell'esatta configurazione del sistema gestionale per percepire l'eventuale caratteristica dell'illecito
 - 2.10 L'assicurazione delle fonti di prova
 - 2.11 I sequestri - Il controllo su strada - Il “fermo amministrativo” del veicolo in transito
 - 2.12 La esatta individuazione del responsabile
 - 2.13 limolo degli operatori di polizia giudiziaria non “specializzati”
- § 3. Il confine tra “acque di scarico” e “rifiuti liquidi”: aspetto di estrema rilevanza in sede applicativa
 - 3.1 Acque di scarico e rifiuti allo stato liquido: dov'è il confine? Quali norme si applicano ai liqua 1ni azien-

- dali in vasca anche in sede di trasporto?
- 3.2 Lo “scarico” come deroga alla disciplina generale dei “rifiuti liquidi”
- 3.3 Un riassunto schematico del confine tra le due discipline...
- 3.4 La differenza tra uno “scarico” illecito non autorizzato ed uno smaltimento di rifiuti liquidi illecito mascherato
- § 4. Il deposito temporaneo dei rifiuti
- 4.1 Una deroga al sistema di gestione dei rifiuti
- 4.2 Il divieto assoluto di realizzare il deposito temporaneo in area diversa fuori dal luogo di produzione
- 4.3 Il deposito temporaneo dopo le modifiche apportate dalla legge 6 agosto 2015 n. 125
- 4.4 La verifica del deposito temporaneo
- 4.5 Le due ipotesi del deposito temporaneo: cumulative o alternative?
- 4.6 Quali sono le sanzioni per il deposito temporaneo irregolare?
- § 5. L’abbandono ed il deposito incontrollato di rifiuti: il sistema sanzionatorio base. Le ordinanze comunali per la rimozione dei rifiuti
- 5.1 Il divieto stabilito dall’art. 192 e le sanzioni previste dagli artt. 255 e 256
- 5.2 Il divieto di abbandono dei rifiuti di prodotti da fumo e dei rifiuti di piccolissime dimensioni
- 5.3 Le diverse sanzioni per il “privato” ed il titolare/responsabile di enti ed aziende
- 5.4 L’ordinanza del Comune per la rimozione dei rifiuti e la rimessione in pristino dello stato dei luoghi
- 5.5 La responsabilità concorrente del proprietario del terreno - L’ordinanza comunale a carico del proprietario dell’area terzo estraneo
- 5.6 Le ordinanze sindacali per “motivi di igiene” extra 0.Lgs. n. 152/06 a carico del proprietario “responsabile oggettivo”
- 5.7 Il Consiglio di Stato ed i TAR confermano: il Comune non può emettere l’ordinanza per la rimozione dei rifiuti a carico del proprietario del terreno incolpevole
- 5.8 Le conseguenze per gli organi di vigilanza: i verbali devono essere dettagliati e motivati anche sulle responsabilità soggettive (dolo o colpa) dell’eventuale proprietario dell’area terzo estraneo
- 5.9 La “culpa in vigilando” del terzo proprietario dell’area
- 5.10 Una nuova “interpretazione” relativa alla parte quarta del D.Lgs. n. 152/06: ma davvero esiste l’abbandono controllato” di rifiuti?
- 5.11 Le confusioni interpretative tra gli “omonimi” deposito incontrollato, deposito temporaneo e deposito preliminare nonché con la procedura di bonifica
- 5.12 Una riflessione su principi giuridici da adeguare alla evoluzione dei crimini ambientali: abbandoni di amianto sbriciolato, danni irreparabili alla salute pubblica ed applicazione del dolo eventuale. Quali reati ipotizzabili?
- § 6. La realizzazione e gestione di discarica abusiva. La differenza con lo scarico occasionale
- 6.1 Il concetto di discarica abusiva anche alla luce del D.Lgs. 13 gennaio 2003, n. 36
- 6.2 La differenza tra scarico occasionale e attività di realizzazione di discarica
- 6.3 Il sistema sanzionatorio per la discarica abusiva
- § 7. La gestione dei rifiuti “in nero”
- 7.1 La gestione “in nero” dei rifiuti produce lavoro in violazione delle norme sulla sicurezza e sulla salute dei “dipendenti” esposti in prima persona a forti rischi
- 7.2 La gestione “in nero” dei rifiuti è basata sulla complicità dolosa di tutti: produttore, trasportatore, titolare del sito finale
- § 8. Gli “smaltimenti in bianco” e le “magic” per far scomparire i rifiuti e sostituirli con “materie prime” - Le false operazioni di recupero
- 8.1 Come far scomparire giuridicamente un rifiuto
- 8.2 I terreni usati come pattumiere per “recuperi” che mascherano pericolosi smaltimenti illegali di fanghi e liquami
- 8.3 Le teorie pretestuose sulle deregulation creano terreno fertile per lo sviluppo delle attività criminali

- 8.4 L'interesse emergente del crimine per i rifiuti liquidi e fangosi
- 8.5 Le attività fraudolente per dissimulare gli smaltimenti illeciti. La "triangolazione" con il "giro bolla" ed i reati associativi per gli "smaltimenti in bianco" mascherati da "recupero"
- 8.6 Una Regione può derogare alle norme nazionali in materia di autorizzazione per la gestione dei rifiuti?
- 8.7 Certificato di analisi falso redatto da professionista in materia di gestione di rifiuti: concorre con i reati di gestione illecita?
- § 9. Il trasporto dei rifiuti e le illegalità connesse
- 9.1 Il trasporto come punto vitale nel sistema della gestione dei rifiuti
- 9.2 Qual è il documento-base che deve accompagnare il trasporto dei rifiuti?
- 9.3 Perché il formulario e la tracciabilità informatica sono tanto importanti nel sistema di gestione dei rifiuti?
- 9.4 Il malinteso rapporto tra fatture, bolle e formulario. Ma i rifiuti venduti e "fatturati" sono esenti dal formulario e dalla tracciabilità informatica?
- 9.5 Il ciclo del viaggio del rifiuto con il formulario. Quali sono i punti salienti ai fini delle regole e della disciplina generale?
- 9.6 Quali sono i principi Sulla responsabilità del produttore/detentore iniziale dei rifiuti in caso di trasporto illegale?
- 9.7 Quali sono le forme per la segnalazione alla Provincia della mancata ricezione della quarta copia del formulario entro i termini di legge?
- 9.8 È regolare il conferimento dei rifiuti ad un "trasportatore tuttofare"?
- 9.9 Il conferimento dei rifiuti (anche aziendali) al servizio pubblico di raccolta
- 9.10 deresponsabilizza immediatamente il titolare di azienda produttrice? Gli "stoccaggi" intermedi durante il trasporto realizzati ad opera
- 9.11 del trasportatore sono legali? Deve esistere un rapporto civilistico preliminare tra produttore e sito finale nonché tra produttore e trasportatore?
- 9.12 Un trasportatore può svolgere anche di fatto senza autorizzazione attività di stoccaggio, smaltimento e recupero?
- 9.13 Sussiste un onere del produttore di garantire la corretta fase finale e l'impossibilità di "delegare" al trasportatore o ad altri la sua responsabilità?
- 9.14 Cassazione: l'idea secondo cui l'inciso "peso da verificarsi a destino" autorizzi l'indicazione della quantità dei rifiuti, alternativamente, alla partenza o all'arrivo "non poggia su alcun fondamento né letterale né razionale"
- 9.15 Il sequestro e la confisca definitiva dei veicoli utilizzati per il trasporto quando sono obbligatori?
- 9.16 Confisca obbligatoria dei mezzi utilizzati per il trasporto illecito dei rifiuti senza iscrizione all'Albo: la strategia di intestare i veicoli a terzi
- 9.17 ("teste di paglia") per continuare a delinquere "in nero" Procedure pratiche su strada per il contrasto alla strategia di intestare i veicoli a terzi ("teste di paglia")
- 9.18 Il caso specifico dei raccoglitori e trasportatori di rame e metalli ferrosi e non ferrosi
- § 10. Attività di gestione di rifiuti non autorizzata
- § 11. Attività di abbruciamento dei rifiuti
- 11.1 Combustione illecita di rifiuti - Articolo 256 bis D.Lgs. n. 152/2006
- 1.1.2 Combustione in loco dei residui vegetali di natura agricola e forestale
- § 12. Le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti
- 12.1 L'art. 260 D.Lgs. n. 152/2006
- 12.2 Le sentenze finora emanate dalla Cassazione ci aiutano a meglio delineare e comprendere la fattispecie di reato ex art. 260 D.Lgs. n. 152/06
- 12.3 Alcune nuove dinamiche relative al reato di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti"
- 12.4 Una importante modifica introdotta dalla legge n. 136 del 13 agosto 2010 in materia di "operazioni sotto copertura" e competenza per il reato di cui all'art. 260 D.Lgs. n. 152/06

PARTE QUINTA

Spunti per procedure di controllo In tema di normativa sull'inquinamento idrico

- § 1. L'impianto generale della parte terza del decreto legislativo n. 152/2006
 - 1.1 I principi generali della parte terza del D.L.gs. n. 152/06
 - 1.2 Gli obiettivi della norma
 - 1.3 La parte terza del d.Lgs. n. 152/06 come norme di deroga rispetto ai principi generale della parte quarta
 - 1.4 Una norma puramente formale e con scarsi principi sanzionatori
 - 1.5 Il rapporto con il nuovo delitto di "inquinamento ambientale"
- § 2. Le regole per la misurazione ed il controllo degli scarichi. Il punto di prelievo Gli accessi per gli organi ispettivi. I prelievi e le analisi: disciplina e problemi operativi
 - 2.1 Le violazioni tabellari come "inquinamento" formale
 - 2.2 Il pozzetto di ispezione
 - 2.3 Gli organi competenti per i prelievi
 - 2.4 Aspetti formali su prelievi ed analisi - Le garanzie difensive
 - 2.5 Prassi e modalità per il prelievo in azienda
 - 2.6 L'esame in laboratorio ed il preavviso necessario. Le forme di frettolose notifiche irrituali
 - 2.7 Avviso e preavviso in materia di campionamenti in azienda ed analisi in laboratorio: la Cassazione conferma la natura amministrativa delle operazioni preventive ARPA
 - 2.8 Il referto di analisi: atto irripetibile
 - 2.9 Il metodo di campionamento - Il campione unico (e non tre campioni)
 - 2.10 La divisione dei ruoli nell'ARPA tra personale di vigilanza ed addetto ai prelievi e personale operante nel laboratorio di analisi
 - 2.11 Il sistema sanzionatorio per il trasporto illecito dei "rifiuti liquidi costituiti da acque reflue"
- § 3. Il potere di un organo di polizia giudiziaria (anche non tecnico) di eseguire prelievi in flagranza di reato
 - 3.1 La P.G. è competente per eseguire prelievi in flagranza di reato
 - 3.2 Le diverse finalità dei prelievi e le conseguenti diverse competenze funzionali dei tecnici ARPA e degli operatori di P.G.
 - 3.3 I prelievi eseguiti con fini di accertamento sanzionatorio
- § 4. I reati "satelliti": gli articoli 635/II comma n. 3 e 674 del codice penale. La normativa sui vincoli paesaggistici-ambientali (D.Lgs n. 42/04) - Il reato di danneggiamento di acque pubbliche
 - 4.1 La giurisprudenza della Cassazione crea i "reati satelliti"
 - 4.2 Il reato di "danneggiamento di acque pubbliche"
 - 4.3 Il sistema probatorio per il reato di danneggiamento
 - 4.4 Il campo di applicazione del reato di danneggiamento. L'eventuale connessa violazione del vincolo paesaggistico
 - 4.5 Un esempio pratico di danneggiamento acque con dolo eventuale
 - 4.6 Un caso di applicazione della normativa sui vincoli in materia di inquinamento idrico
- § 5. Un confronto schematico tra i reati previsti dal decreto n. 152/06 parte quarta ed i "reati satelliti"
- § 6. L'avvelenamento doloso e colposo di acque destinate all'alimentazione
- § 7. L'intervento della polizia giudiziaria
 - 7.1 L'errata prassi di procedere esclusivamente ai prelievi ed analisi
 - 7.2 I primi accertamenti in sede di intervento
 - 7.3 I prelievi dei campioni sul corso d'acqua: utili in sinergia con le fotografie
 - 7.4 I prelievi nel pozzetto di ispezione aziendale. Gli accertamenti contestuali sul dolo e sulla colpa
 - 7.5 La individuazione preliminare degli eventuali illeciti
 - 7.6 Gli accertamenti preventivi di ordine generale: il controllo amministrativo
 - 7.7 Gli accertamenti logico-induttivi senza prelievi ed analisi
 - 7.8 La cartografia aziendale: necessaria per non effettuare verifiche senza punti di riferimento

- 7.9 La individuazione esatta del presunto responsabile: il titolare, il delegato, il gestore
- 7.10 Il pozzetto di ispezione
- 7.11 L'immissione di acque reflue industriali in un corpo ricettore causata dalla fuori uscita accidentale di reflui provenienti da una vasca di stoccaggio
- 7.12 Il confine tra attività amministrativa e prassi di polizia giudiziaria: qualche precisazione sulla evoluzione delle procedure
- § 8. I "laghetti aziendali"
- § 9. Il depuratore fermo: disciplina giuridica

PARTE SESTA

Spunti per procedure di controllo in tema di normativa urbanistico-edilizia e paesaggistica

- § 1. La normativa urbanistico-edilizia e paesaggistica. La disciplina generale
 - 1.1 li quadro normativo
 - 1.2 La manutenzione straordinaria e le modifiche interne
 - 1.3 L'attività di edilizia libera
 - 1.4 I soggetti responsabili
- § 2. Il controllo nel settore degli abusi edilizi e paesaggistici
 - 2.1 La giurisprudenza
 - 2.2 Concorre nel reato di abuso edilizio il dirigente comunale che rilascia un permesso di costruire illegittimo: un duro colpo per gli "abusi edilizi in bianco"
 - 2.3 li sequestro preventivo nei reati edilizi e paesaggistici
 - 2.4 li sequestro di un'opera edilizia abusiva ultimata
 - 2.5 L'utilizzo dell'aereofotogrammetria per la repressione degli illeciti edilizi e paesaggistici
 - 2.6 La vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia
 - 2.6.1 Mancata esecuzione della demolizione di un'opera abusiva e reato di abuso d'ufficio
 - 2.7 Esecuzione dell'ordine di demolizione a cura del Pubblico Ministero
 - 2.8 L'operatività dell'ordine di demolizione di un manufatto abusivo
 - 2.9 Un "abuso edilizio negoziale" a carico dell'acquirente dei manufatti illegali. Ma è veramente sempre esente da sanzione penale chi acquista in malafede un immobile derivante da abuso edilizio?
 - 2.10 Un "abuso edilizio contrattuale" a carico degli erogatori di servizi verso i cantieri ed i manufatti illegali
 - 2.11 Le costruzioni sul demanio marittimo. Ma davvero sono possibili?
 - 2.12 Macerie da demolizione abbandonate sul suolo
- § 3. Le modifiche al Codice Urbani introdotte dal D.Lgs. n.63/08 e dal D.L. n. 69/2013. Sempre sussistente il vincolo nei parchi, nelle riserve e nelle zone umide - Le conseguenze della modifica sul piano penale
- § 4. Per edificare in un'area protetta, sono sempre e comunque necessari il permesso di costruire, il nulla-osta paesaggistico e il nulla-osta dell'ente parco

PARTE SETTIMA

Inquinamento atmosferico: illeciti e procedure di controllo

- § 1. L'inquinamento atmosferico
 - 1.1 La normativa specifica di settore
 - 1.2 L'autorizzazione alle emissioni disposta dal D.Lgs. n. 152/2006 dopo le modifiche apportate dal D.Lgs. n. 128/2010
- § 2. I reati in materia di inquinamento atmosferico
 - 2.1 Gli illeciti in materia di autorizzazioni
 - 2.2 L'omessa comunicazione di notizie relativa alla gestione dell'impianto

- 2.3 La violazione dei limiti di emissione e delle prescrizioni dell'autorizzazione
- 2.4 Gli illeciti in materia di modifiche degli impianti
- § 3. L'inquinamento atmosferico nella giurisprudenza relativa all'art. 674 Codice Penale
- 3.1 L'applicabilità dell'art. 674 del Codice Penale
- 3.2 Le emissioni inquinanti da impianti autorizzati

PARTE OTTAVA

Aspetti operativi della polizia giudiziaria in materia di tutela giuridica degli animali

- § 1. La competenza della polizia giudiziaria in relazione ai reati a danno degli animali
- § 2. La legge 189 del 2004
 - 2.1 Analisi delle singole fattispecie criminose
 - 2.1.1 Art 544 Bis c.p. "Uccisione di animali"
 - 2.1.2 Illiceità speciale, la crudeltà e la mancanza di necessità
 - 2.1.3 Art 544 Ter c.p. "Maltrattamento di animali"
 - 2.1.4 Uccisione e maltrattamento mediante condotta omissiva
 - 2.1.5 Art 544 Quater c.p. "Spettacoli e manifestazioni vietate"
 - 2.1.6 Art 544 Quinquies c.p. "Divieto di combattimento tra animali"
 - 2.1.7 Art 727, Comma 1, c.p. "Abbandono di animali"
 - 2.1.8 Art 727, Comma 2, c.p. "Detenzione in condizioni incompatibili produttive di gravi sofferenze"
 - 2.1.9 Piena applicabilità dei delitti di cui al capo IX bis del codice penale alle attività con animali
 - 2.1.10 Art 638 c.p. "Uccisione di animali altrui"
 - 2.1.11 Art 2 Legge 189/2004 "Divieto di utilizzo a fini commerciali di pelli e pellicce"
 - 3. Legge n. 201 del 2010 - "traffico illecito di animali da compagnia"
 - 3.1 Una nuova configurazione di reato per un fatto particolarmente odioso
 - 3.2 Art. 5 - "Introduzione illecita di animali da compagnia"
- § 4. Modifiche al Codice della Strada ed obbligo di soccorso per animali
- § 5. Funzione di prevenzione della P.G. e reati a danno di animali
 - 5.1 Impedire che i reati a danno degli animali vengano portati ad ulteriori conseguenze
 - 5.2 I due tipi di sequestro previsti dal codice di procedura penale
 - 5.3 I sigilli: come "sigillare" un animale vivo maltrattato?
 - 5.4 Deve essere la P.G. o il P.M. ad eseguire il sequestro nei reati a danno degli animali?
 - 5.5 Un veterinario pubblico con funzioni di P.G. deve obbligatoriamente eseguire il sequestro nei reati a danno degli animali?
- § 6. Art. 544 sexies C.P. - Misure di sicurezza e pene accessorie
- § 7. Art. 727/bis inserito nel codice penale
- § 8. I rilievi fotografici
- § 9. Il divieto di attraversamento e di trasporto di armi da sparo all'interno delle aree naturali protette
- § 10. Il "furto venatorio" viene attualizzato dalla magistratura: di nuovo i bracconieri come ladri
- § 11. Importante sentenza del tribunale penale di Modena: applicato il dolo eventuale nel reato di maltrattamento di animali

RIVISTE

Informazioni della Difesa

Nel n. 4/2015 sono stati pubblicati gli articoli di Antonello de RENZIS SONNINO “Operazione Sophia. L’Italia guida la lotta al traffico di esseri umani nel Mediterraneo”, Emiliano BIASCO “La più grande esercitazione NATO dell’ultimo decennio”, Mario RENNA “Creativi, agili ed innovativi. Come West Point punta a formare i leader del prossimo futuro”, Francesco LOMBARDI “Sempre più stretti”, Gianluca SARDELLONE “L’Artico nella geopolitica del III millennio”, Luigi BRAMATI “Misurare la minaccia comunicativa. La costruzione di un indicatore di offensiva”, della Redazione “Giochi Mondiali Militari 2015”, Antonio MORLUPPI “Esercitazione GRIFONE 2015”, Piero CROCIANI “La Legione Garibaldina. I primi italiani in campo nella Grande Guerra”.

Del n. 1/2016 segnaliamo la pubblicazione degli articoli di Ettore GUASTALLA “Peshmerga. I combattenti in prima linea contro l’ISIS”, Simona VASTA “Scuola di Polizia a Baghdad. I militari dell’Arma formano gli agenti per i territori liberati dall’ISIS”, Andrea Vincenzo PACE “Task Force Air. L’Aeronautica nella coalizione anti-ISIS”, Diego BOLCHINI “Dopo Parigi. Riflessioni sull’Islam”, Mario RENNA “La Logistica Sanitaria nelle emergenze”, Dario PORFIDA “Sicurezza degli esplosivi”, Mario PALAZZI “Il Digital Action Plan”, Salvatore INI “I giovani incontrano le Forze Armate”, Francesco LOMBARDI “Le mosse del presidente Putin”, Flavio RUSSO “La Grande Guerra e l’emancipazione femminile”.

Rivista Militare

Nel n. 1/2016, gennaio-febbraio, segnaliamo, in apertura, l’inaugurazione dell’Anno Accademico e Scolastico 2015-2016 degli Istituti militari di Forza

Armata, l’intervista, a cura di Costantino MORETTI, al Capo di Stato Maggiore dell’Esercito spagnolo “Ejército de Tierra – Quale futuro?”, gli articoli di Gennaro Di Domenico “Dayton 1995-2015: l’Ownership Process”, Antonio CIABATTINI LEONARDI, Riccardo VENTURINI “ONU e Italia: bilanci e prospettive”, Arduino PANICCIA “La Serbia oggi”, Francesco PALMAS “La Polonia e le sue Forze terrestri”, Matteo MARTI “Chi stabilisce i bisogni delle Forze Armate in tema di ammodernamento?”, Giammarco LAURENCIG “EUTM Somalia”, Francesca CANNATARO e Valentina COSCO “Il coraggio di osare! La Scuola Sottufficiali dell’Esercito”, Federico BERNACCA “Alla Porta!!! Le capacità avioportate globali” – 2^a parte, Francesca CANNATARO e Valentina COSCO “Il Centro Addestramento Paracadutismo. Un viaggio nel Tempio”, Fabio ZAMPIERI “Il 300 AAC Blackout: una nuova munizione per le operazioni speciali ... e non solo”,

Antonello FOLCO BIA-
GINI e Antonello BAT-
TAGLIA “San Marino e la
Grande Guerra. A fianco
dell’Italia”, Giovanni
CERINO BADONE
“Contro il fuoco, le pietre e
le spine. La battaglia del
Monte Nero”, Monica Del
Grasso e Paola PAPALINI
“2000 anni di Storia
Militare a Roma. Castro
Pretorio”- 1[^] parte, Flavio
RUSSO “La cheirobballista
di Erone”, Alessandro
FONTANA di VALSALI-
NA “I Samurai” - 4[^] parte,
Enrico MACCI “Una fami-
glia con le spalle larghe”.

Rivista Marittima

Del numero di marzo 2016
segnaliamo gli articoli di
Umberto LEANZA
“L’accordo di Caen”,
Mario Rimo ME
“Riflessioni sul
Mediterraneo ai tempi del
Califfo”, Ezio FERRAN-
TE “Fluctuat nec
Mergitur”, Massimo
FRANCHI e Andrea
MANTOVI “Il futuro
della Libia tra piattaforme
negoziali ed equilibri”,
Giuliano DA FRÈ “Cina e
Russia lanciano la gara alle
super carrier”, Angelo
SAVORETTI “Le forze

speciali antiterrorismo
dell’US Navy”, Domenico
VECCHIONI “La caccia
al tesoro di William Phips”,
Giancarlo FINIZIO “IL
Direttore e l’Ammiraglio”,
Luigi ROMANI “Musica e
musicisti nella Grande
Guerra”, Eleonora RICCI
“La nascita della Marina
Militare”, Riccardo NAS-
SIGH “La Marina italiana
negli anni della Triplice” –
1[^] parte.

Il numero di aprile 2016
presenta gli articoli di
Andrea MANCIULLI “Il
terrorismo Jihadista e la
sfida alla sicurezza nel
Mediterraneo”, Massimo
JACOPI “Il Nuovo
Grande Gioco”, Michele
COSENTINO “La strate-
gia di sicurezza marittima
degli Stati Uniti nella regio-
ne Asia-Pacifico”, Pietro
BATAACCHI “Le flotte
subacquee di Stati Uniti e
Russia”, Pier Paolo
R A M O I N O
“L’importanza dei
Pattugliatori nell’attuale
situazione internazionale”,
Mario VERONESI “L’arte
navale nel Medioevo”,
Giuseppe PIAZZA
“Forme e rappresentazioni
della vita sul mare nel
periodo velico”, Massimo
de LEONARDIS “La

Marina Militare e la
NATO” – 1[^] parte, Enrico
CERNUSCHI e Andrea
TIRONDOLA “Renato
Arco, l’asso clandestino”,
Leonardo MERLINI “Il
salvataggio dell’esercito
serbo nella Prima guerra”,
Riccardo NASSIGH “La
Marina italiana negli anni
della Triplice” – 2[^] parte.

Rivista Aeronautica

Nel n. 2/2016 segnaliamo,
in apertura, i servizi sulle
cerimonie di avvicenda-
mento al vertice
dell’Aeronautica Militare e
del 93^o anniversario della
costituzione della Forza
armata, a seguire la pubbli-
cazione degli articoli di
Serafino DURANTE e
Luca RICCI “I Typhoon si
addestrano a Nellis”,
Antonio CALABRESE e
Luca RICCI “Guerra del
Golfo, una storia dimentica-
ta”, Giovanni COLLA
“Cope Tiger 2016”, Remo
GUIDI “Iniohos 2016,
l’auriga dei giochi olimpi-
ci”, Riccardo NICCOLI
“Gli F/A-18 della bse sviz-
zera di Meiringen”,
Alberto CELSAN e
Daniele FACCIOLI
“Resilient Resolve 2016”,
Stefano COSCI “SAC, a

scuola di aerocooperazione e telerilevamento”, Antonio CALABRESE e Serafino DURANTE “100 anni di Dassault”, Maurizio CIRLINCI “C’era una volta lo Spada”, Emanuele SALVATI “Marte stiamo arrivando”, della Redazione “Una sottile striscia azzurra”, Paolo VARRIALE “La fine dell’inizio”, Riccardo ROVERE “Nostos, il ritorno del cuore”.

Rivista della Guardia di Finanza

Nel n. 1, gennaio-febbraio 2016, sono stati pubblicati l’intervento di Saverio CAPOLUPO “Evasione fiscale e riciclaggio”, gli articoli di Franco GALLO “Giustizia sociale e giustizia fiscale nell’Unione Europea”, Fabio MARCHETTI e Federico RASI “I redditi finanziari tra tassazione cedolare e progressività”, Nello ROSSI “Ostacolo alla vigilanza e nuova disciplina del falso in bilancio”, Alessandro MECHELLI “La rappresentazione in bilancio delle imposte differite a seguito dell’attribuzione del avanzo di fusione”, Lorenzo del FEDERICO “Profili

sistematici ed applicativi in tema di sanzioni improprie”, Piergiorgio VALENTE “Contrasto all’erosione della base imponibile, normativa europea e misure di attuazione nell’ordinamento italiano”, Giampiero IANNI e Leonardo ERRE “Il raddoppio dei termini: dal decreto certezza del diritto alle novità della Legge di Stabilità 2016”, Pietro SORBELLO “Il passaggio dai poteri istruttori di natura amministrativa alle funzioni di Polizia Giudiziaria”, Giovanbattista PALUMBO “Il recupero a tassazione dei proventi illeciti”, la tesi di Giacomo COSTANTINI “Il ruolo della legislazione nella determinazione dei tributi e la sua c.d. onnipotenza”.

Rivista di Polizia – Rassegna di dottrina tecnica e legislazione

Nel fascicolo I-II, gennaio-febbraio 2016, sono stati pubblicati gli articoli di Leonardo DEGL’INNOCENTI “Sbarco dei migranti e intervento della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo”, Corrado FATUZZO “Osservazioni sulla radicalizzazione dei giovani di famiglie musul-

mane immigrate in occidente”, Alessandro MASI “Chi inquina paga: meglio, ripristina”, Leonardo MAZZA “La confisca ambientale”, Chiara ROTA “Il matrimonio poligamo: riflessi sul ricongiungimento familiare”, Angelo VICARI “Regolamento UE sulla disattivazione delle armi”.

GNOSIS – Rivista Italiana di Intelligence

Il n. 2/2016 presenta gli articoli di Mario CALIGIURI “Il dilemma della Cyber Intelligence”, Marco LOMBARDI, Alessandro BURATO e Marco MAIOLINO “Digital Humint. Nuove prospettive di analisi” Maurizio TESCONI “Social Sensing. Dalla rete agli utenti e ritorno”, Roberto NAVIGLI “Machine Reading. Quali sfide per la comprensione automatica del linguaggio naturale?”, Roberto BALDONI “Malware Evolution. Dai banchi di scuola agli attacchi statuali”, Alessandro ARMANDO “Cyber Range. Attacco e difesa in ambiente simulato”, Antonio TETI “Cyber Security e investimenti.

Quali scenari?”, Umberto GORI “Interesse nazionale, intelligence e strategie nell’era cibernetica”, Luca CATONE GALLI e Beatrice PORTINARI “Cyber Insurance. Assicurare il rischio cibernetico”, Agostino SANTONI “La centralità della rete per una Cyber Security efficace”, Alberto CALCAGNO “Sicurezza informatica. Dalla parte delle aziende”, Daniel COHEN “L’evoluzione del terrori-

simo contemporaneo nel cyber-spazio”, Bruno PELLERO “Tutela del segreto delle comunicazioni e sorveglianza elettronica nell’era dei social network e dell’internet delle cose”, Massimiliano SALA “La crittografia al centro dello scontro tra Apple e Fbi”, Raffaele AZZARONE “Cyber Vademecum”(VII parte). Aspetti economici”, Gianandrea GAIANI “La guerra delle spie russe in Siria”, Matteo MARCONI

e Paolo SELLARI “Quanta cautela occorre con il potere? Il pensiero geopolitico del post Guerra fredda”, Vladimiro GIACCHÉ “La Nuova Via della Seta. Un progetto per molti obiettivi”, Alessandro PANSA “Tecnologia, finanza, valute. Conflitti istituzioni e mercati”, Roberto GANGANELLI “Am-lire e Four Freedoms. Le monete di carta”.

a cura del Lgt. Remo Gonnella

