



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

**Facoltà di Giurisprudenza**

**Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza**

**“Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti:  
l’art. 260 del d.lgs. n. 152 /2006”**

**di**

**Chiara Prevete**

**Relatore:**

**Chiar.mo Prof.**

**Alfonso Maria Stile**

**Correlatore:**

**Chiar.mo Prof**

**Oliviero Diliberto**

**ANNO ACCADEMICO: 2010- 2011**

*“Dove tu siedi, o fior gentile, e quasi i danni altrui commiserando, al cielo  
Di dolcissimo odor mandi un profumo, che il deserto consola.  
A queste piagge venga colui che d'esaltar con lode  
Il nostro stato ha in uso, e vegga quanto è il gener nostro in cura.  
All'amante natura.”*

La Ginestra ,G. Leopardi, Torre del Greco,1836.

## INTRODUZIONE

La gestione dei rifiuti rappresenta uno dei più complessi problemi sociali del nostro tempo, la cui soluzione è necessaria per garantire tutela alla salute umana e, in generale, all'intero ecosistema.

Il presente lavoro si propone di analizzare il reato di "attività organizzate finalizzate al traffico illecito di rifiuti", previsto e sanzionato dall'art. 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Testo Unico dell'ambiente).

Al fine di effettuare tale analisi è stato necessario innanzi tutto affrontare il problema della nozione e classificazione del "rifiuto" ed analizzare le fasi di gestione e smaltimento dei rifiuti.

Il legislatore, prima, e l'interprete, poi, hanno infatti trovato (e trovano) la più grande difficoltà nella definizione di ciò che è considerato rifiuto, e nella esigenza di dover distinguere, ad esempio, il concetto di rifiuto da quello di sottoprodotto.

Altro aspetto che verrà preso in considerazione è, ancora, la più problematica cognizione della natura del rifiuto, relativa alla sua intrinseca pericolosità, qualora esso sia organico o, per esempio, radioattivo.

Segue, nel Secondo Capitolo, l'analisi strutturale della norma, attraverso l'individuazione del bene giuridico tutelato, del soggetto attivo e degli elementi, soggettivo ed oggettivo che connotano la fattispecie incriminatrice.

Nel Terzo Capitolo, la ricerca dà, infine, conto delle applicazioni che, in pratica, ha avuto la norma considerata e della sua interpretazione offerta dalla giurisprudenza, con particolare riferimento alle ipotesi di concorso con il reato di Associazione per delinquere e con le altre fattispecie contravvenzionali previste dal d.lgs. n. 152/2006.

Da più parti<sup>1</sup> è stata espressa la preoccupazione per l'indebolimento del potere punitivo degli Stati in un regime di economia senza confini, in cui

---

<sup>1</sup> Sulla questione, in particolare, Collier-Dollar, *Globalizzazione, crescita economica e povertà. Rapporto della Banca Mondiale*, Bologna, 2003, dove si analizzano i rapporti tra globalizzazione e inquinamento ambientale.

tra i beni più gravemente posti in pericolo si annoverano proprio la salute umana e l'ambiente.

L'esigenza di dare delle risposte concrete agli abusi dell'uomo nei confronti della natura, soprattutto nella peculiare specificità della criminalità ambientale, ha mosso anche il legislatore europeo.

Significativa, ai fini della presente indagine, è la direttiva 2008/99/CE del Parlamento e del Consiglio del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente.

Questo intervento del legislatore europeo, che rappresenta il primo importante organico tentativo di armonizzazione della tutela penale ambientale, dimostra come, sotto il profilo degli effetti delle violazioni ambientali, assume decisivo rilievo la considerazione che l'inquinamento - quale alterazione patologica dell'ambiente - è un fenomeno che non conosce frontiere o confini nazionali<sup>2</sup>.

Questa dimensione "globale" del fenomeno dimostra come i comportamenti individuali, posti in essere nell'ambito delle ordinarie attività sociali possono incidere negativamente sulle qualità ambientali, ma è senza dubbio l'attività economica e di impresa a detenere intrinsecamente, la maggiore e più intensa, offensività, sotto il profilo quantitativo.

---

<sup>2</sup> cfr il secondo e terzo "considerando" della Direttiva: "[2] La Comunità è preoccupata per l'aumento dei reati ambientali e per le loro conseguenze, che sempre più frequentemente si estendono al di là delle frontiere degli Stati in cui i reati vengono commessi. Questi reati rappresentano una minaccia per l'ambiente ed esigono pertanto una risposta adeguata. [3] L'esperienza dimostra che i sistemi sanzionatori vigenti non sono sufficienti per garantire la piena osservanza della normativa in materia di tutela dell'ambiente. Tale osservanza può e dovrebbe essere rafforzata mediante la disponibilità di sanzioni penali, che sono indice di una riprovazione sociale di natura qualitativamente diversa rispetto alle sanzioni amministrative o ai meccanismi risarcitori di diritto civile.

# Capitolo I

## Rifiuti: inquadramento della disciplina, nozione, classificazione

L'analisi dell'art. 260 d.lgs. 152/2006 richiede, necessariamente, all'interprete, un preliminare studio definitorio e classificatorio della nozione di "rifiuto".

### 1. Inquadramento della disciplina dei rifiuti nel diritto ambientale.

Negli ultimi decenni la questione ambientale ha avuto una risonanza mondiale a causa della denuncia allarmata degli scienziati che rivelavano i risultati devastanti provocati dall'inquinamento.

Le risposte alle catastrofi naturali, in particolare quelle provocate dall'uomo (pensiamo al bombardamento atomico di Hiroshima nel 1945), passano attraverso l'elaborazione del "principio di prevenzione", a propria volta connesso al "principio di precauzione", che costituiscono principi fondamentali per comprendere l'essenza di una norma posta a tutela della "pubblica incolumità".

Il **principio di prevenzione** è stato definito nella dichiarazione di Rio De Janeiro sull'Ambiente e lo Sviluppo del 1992, in particolare nel suo principio n. 2, ove si legge: *"Conformemente alla carta delle Nazioni unite e ai principi del diritto internazionale, gli Stati hanno il diritto sovrano di sfruttare le proprie risorse secondo le loro politiche ambientali e di sviluppo, e hanno il dovere di assicurare che le attività sottoposte alla loro giurisdizione o al loro controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati o di zone situate oltre i limiti della giurisdizione nazionale"*.

Il **principio di precauzione** è stato per la prima volta sancito nella Dichiarazione di Brema del 1984 (adottata dalla Conferenza Internazionale dei Ministri sulla Protezione del Mare del Nord) ove si afferma che *"gli Stati non devono attendere la prova certa di eventi dannosi prima di intervenire"*, e codificato nell'art. 15 della

Dichiarazione di Rio De Janeiro sull'Ambiente e lo Sviluppo che definisce e riconosce universalmente il principio di precauzione: *“Al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente secondo le loro capacità, il principio di precauzione. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale”*.

L'art. 301 del d.lgs. n. 152/2006 è specificamente dedicato nell'ambito della parte sesta ( “Norme in materia della tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente”) alla “Attuazione del principio di precauzione”.

In base a tali principi, qualunque soggetto, pubblico o privato, che compia scelte che possono produrre effetti sull'ambiente, deve preferire l'adozione di soluzioni e meccanismi che impediscano o limitino tali effetti prima che essi si producano, invece di soluzioni successive di tipo riparatorio o risarcitorio.

L'applicazione del principio di prevenzione si colloca nel quadro generale dell'analisi del rischio (articolata a sua volta nelle tre fasi della valutazione, gestione e comunicazione del rischio) che conduce alla decisione e che impone la responsabilizzazione di tutti gli attori che interagiscono in attività che possono avere risvolti sull'ambiente.

E' di tutta evidenza che per la loro stessa natura il principio di precauzione e il principio di prevenzione non si basano sulla disponibilità di dati che provino la presenza di un rischio, ma sull'assenza di dati che assicurino il contrario.

Abbiamo accennato al fatto che la norma in esame, l'art. 260 d.lgs. n. 152/2006, tutela il bene giuridico della pubblica incolumità.

Va da sé, però, che il suo principale oggetto di tutela è il “bene ambiente”. Veniamo, dunque, a delineare la configurazione giuridica dell'ambiente come oggetto di tutela giuridica, attraverso le dichiarazioni e disposizioni, in Trattati e Convenzioni internazionali prima, ed europee in un secondo tempo, tra le quali si richiamano:

- la Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'Ambiente umano, tenutasi a Stoccolma nel 1972;

- la Carta mondiale della natura adottata dall'assemblea generale dell'O.N.U. e la conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro nel 1992;
- la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo del 1950;
- il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

Soprattutto il diritto comunitario, sia nei principi generali ex art. 191 del TUE, sia nel diritto derivato-regolamenti e pareri, direttive e decisioni, ha influenzato le singole disposizioni nazionali.

Sul piano nazionale, la giurisprudenza prima e il legislatore poi, hanno introdotto la tutela dell'ambiente, assente nella nostra Costituzione prima della novella del 2001.

Infatti, la giurisprudenza utilizzava come parametri di riferimento, per configurare una tutela dell'ambiente, la tutela del paesaggio (art. 9 Cost.) e il diritto alla salute (art. 32 Cost.) .

Nel 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione è stato introdotto sia il termine ambiente, e, anche a seguito della riforma l'unico riferimento all'ambiente è stato limitato ai principi in materia di riparto di competenze tra Stato e Regioni (articoli 117, comma 2 lett. S e art. 117, comma 3), senza alcuna norma di ordine sostanziale inerente la tutela dell'ambiente.

La giurisprudenza costituzionale ha però sempre considerato l'ambiente non tanto una materia, ma piuttosto un valore costituzionale primario.

La nozione giuridica di ambiente ha contorni incerti, ed in proposito, è interessante ricordare i tentativi definitivi elaborati dalla dottrina, a partire dagli anni '60:

- Massimo Severo Giannini<sup>3</sup>, ritenendo irriducibile ad unità la normativa ambientale, distinse tra: a) l'ambiente cui fa riferimento la normativa relativa al paesaggio, più strettamente connessa all'art. 9 cost.; b) l'ambiente a cui fa riferimento la normativa a tutela del suolo, dell'aria, dell'acqua, e che trova fondamento nell'art. 32 Cost.; c) l'ambiente cui fa riferimento la normativa dell'urbanistica.
- Un'opposta corrente dottrina ha, invece, abbracciato un orientamento interpretativo antitetico, criticando il concetto di bene ambientale nella

---

<sup>3</sup> M.S. Giannini, *Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici: in Diritto e Ambiente. Materiali di dottrina e giurisprudenza*, in Riv. Trim. Dir. Pubblico, 1973, 1, 15 ss..

misura in cui esso è limitato a singoli beni o complessi di beni (naturali o culturali) “ossia a punti o isole del territorio, rimanendo il resto privo di una dignità giuridica specifica”<sup>4</sup> e sostenendo, invece, un concetto unitario di ambiente, definito come “diritto pubblico fondamentale”. In quest’ottica, la disciplina giuridica dell’inquinamento non è distinta ma intimamente connessa a quella di protezione dei beni ambientali.

- Altri autori<sup>5</sup>, che respingono una nozione giuridica unitaria di ambiente, ravvisano, nella mancanza di un’espressa definizione normativa, la volontà legislativa di tutelare l’ambiente solo per tramite delle settoriali normative vigenti, ritenendo, però, che l’indeterminatezza del termine “ambiente”, non deve precludere la configurazione unitaria dello stesso.

- Altra parte della dottrina, infine, ha assunto l’esistenza di una nozione unitaria di ambiente, configurato come bene giuridico, argomentando, con riferimento all’art. 18 della legge n. 349/1986, istitutiva del Ministero dell’Ambiente, che autorizzerebbe l’interprete a riconoscere *“la posizione preminente del bene giuridico ambiente nella gerarchia dei beni fissata dall’ordinamento”*, assicurandogli “univoca identità”<sup>6</sup> ed una tutela primaria e diretta.

La riconduzione del concetto di ambiente ad un unicum, riflette l’esigenza di attribuire la potestà legislativa in capo allo Stato, o, alle regioni, o, ad ambedue in via concorrente (art. 117 Cost.).

L’esigenza del legislatore italiano di dare una nuova ed organica regolamentazione al diritto ambientale ha prodotto nel 2004, al termine di un lungo e complesso iter parlamentare, l’approvazione della legge n. 308/2004 con la quale ha delegato il Governo all’adozione di uno o più decreti legislativi di “riordino, coordinamento e integrazione della legislazione in materia ambientale”.

La delega è stata esercitata con l’approvazione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale”. Il testo normativo viene denominato: Codice dell’ambiente o Testo unico, anche

---

<sup>4</sup> A. Postiglione, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv.Trim. Dir. Pubblico*, 1985, 35.

<sup>5</sup> Salmi, *Diritto all’ambiente. Principi fondamentali di diritto dell’ambiente*, Bologna, 1994; Caravita, *Diritto pubblico dell’ambiente*, Bologna, 1988.

<sup>6</sup> S. Labriola, il Ministero dell’Ambiente, in *il difficile governo dell’ambiente*, a cura di N.Greco, Roma, 1988, 224.



se dal punto di vista formale non si tratta di un codice, né di un testo unico. Si è parlato di un “testo unificato”<sup>7</sup>.

Il testo si compone di 318 articoli, 47 allegati ed è articolato in sei parti: la **prima** contiene disposizioni comuni, la **seconda** disciplina le procedure per la valutazione ambientale strategica e per l’autorizzazione integrata; la **terza** riguarda la difesa del suolo e la lotta alla desertificazione, la tutela delle acque dall’inquinamento e la gestione delle risorse idriche; la **quarta** tratta la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti contaminati, la **quinta** disciplina la tutela dell’aria e la riduzione delle emissioni in atmosfera e la **sesta** dispone sulla tutela risarcitoria contro i danni all’ambiente.

Il testo assume un ruolo fondamentale, riproponendo, con alcune modifiche, il nucleo centrale della normativa in materia di inquinamento (acque e rifiuti), formatosi all’indomani dell’approvazione del D.lgs. n. 22 /1997 e n. 152 /1999 e riprendendo, il d.p.r. n. 203/1988 per quanto attiene l’inquinamento atmosferico<sup>8</sup>.

Per il penalista, la questione di cosa si intenda per ambiente, interessa da un punto di vista sistematico per offrire un quadro coerente e completo degli interessi penalmente tutelati<sup>9</sup>.

La definizione: **diritto penale dell’ambiente** è, infatti, puramente convenzionale e serve ad individuare le disposizioni in materia di tutela dell’ambiente che prevedono sanzioni penali quale conseguenza della loro inosservanza.<sup>10</sup>

Tale ramo del diritto viene individuato sulla base delle sanzioni previste dal legislatore per l’inosservanza di determinate fattispecie.

Non possiamo collocarlo in un ordinamento autonomo, esso infatti, è parte dell’ordinamento giuridico penale e trova la propria caratterizzazione solo in funzione dell’oggetto della tutela: l’ambiente<sup>11</sup>.

Una delle caratteristiche del diritto penale ambientale è la stretta connessione con il diritto amministrativo.

---

<sup>7</sup> Fonderico, *L’evoluzione della legislazione ambientale*, in [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it)

<sup>8</sup> Fimiani P., *La tutela penale dell’ambiente dopo il d.lgs. n. 4/2008*, Giuffrè, Milano, 2008.

<sup>9</sup> Ruga Riva C., *Diritto penale dell’ambiente*, Giappichelli, Torino, 2011.

<sup>10</sup> Ramacci L., *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova, 2007.

<sup>11</sup> Ramacci L., *op.cit.*

Oggi, l'art. 2 del decreto legislativo n. 152 del 2006, mette in rilievo gli obiettivi di tutela del diritto dell'ambiente: *“ha come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”*.

Vengono, quindi, esplicitamente indicati i beni oggetto di tutela primaria del Testo Unico: la qualità dell'ambiente, la salute umana e gli usi legittimi dell'ambiente.<sup>12</sup>

Nell'ottica “antropocentrica”, attualmente assunta dal legislatore italiano, come evidenziato nell'art. 2 del testo unico ambientale, l'ambiente si pone nel sotto-settore della tutela penale contro gli inquinamenti (suolo, acqua, aria), in rapporto sia di anticipazione della tutela, rispetto alla salute dell'uomo, che di conflitto con altri interessi o usi delle risorse naturali.

Per quanto qui particolarmente interessa, le finalità delle disposizioni, in tema di rifiuti, come l'art. 178 d.lgs. 152/2006 afferma, sono: la gestione “senza pericolo per la salute umana” e l'utilizzo di procedimenti o metodi che potrebbero recare “pregiudizio all'ambiente”.

Il presente lavoro, dopo aver dato conto delle recenti vicende accadute in Campania in punto di “emergenza rifiuti”, offrirà un *excursus* della normativa in materia e, proseguirà, approfondendo la nozione di rifiuto e le sue classificazioni.

Infine, analizzerà le differenti operazioni di gestione dei rifiuti (per aver chiara l'applicazione della disciplina e l'accertamento dei titoli abilitativi per svolgere determinate operazioni), al fine di tracciare un quadro generale nel quale, successivamente, collocare il delitto di traffico illecito di rifiuti.

---

<sup>12</sup> Ruga Riva C., op. cit.

## **2 Cenni sulla normativa comunitaria e nazionale in materia di rifiuti.**

La legislazione nazionale è stata in genere prodotto dell'attuazione, da parte del legislatore nazionale, di direttive comunitarie e dei principi comunitari ambientali.

Il rapporto tra normativa comunitaria e normativa nazionale<sup>13</sup> è stato fondamentale per lo sviluppo della disciplina, anche grazie all'interpretazione datane dalla Corte di giustizia.

Anche la comunità internazionale<sup>14</sup> non rimase inerte di fronte ad episodi eclatanti di c.d. "turismo dei rifiuti", elaborando così un complesso sistema di controllo (preventivo e successivo) per una gestione sicura dei rifiuti dal luogo della loro origine fino al luogo della loro definitiva eliminazione.

---

<sup>13</sup> Il processo d'integrazione europea prende avvio agli inizi degli anni cinquanta con la nascita delle tre comunità europee originarie (prima la Ceca e poi successivamente la Cee e la Ceca o Euratom ); i primi obiettivi delle comunità furono la creazione di un mercato comune : la libera circolazione delle merci, la libera circolazione dei lavoratori dipendenti, il diritto di stabilimento dei lavoratori autonomi, la libera prestazione di servizi, la libera circolazione dei capitali. Il rapporto tra il diritto dell'Unione Europea e il diritto degli Stati membri cioè il rapporto tra le norme e gli ordinamenti giuridici degli Stati Membri, ha suscitato sia in dottrina che in giurisprudenza ampie discussioni e prese di posizione. In particolare, i rapporti tra l'ordinamento italiano e quello europeo sono stati impostati inizialmente in base al principio della separazione dei poteri degli ordinamenti giuridici, secondo un approccio c.d. dualistico (netta separazione dell'ordinamento giuridico nazionale rispetto a quello internazionale, senza gerarchia tra le norme). Via via che il processo d'integrazione procedeva fu evidente che l'ordinamento nazionale non poteva essere considerato totalmente distinto da quello dell'Unione. Dopo un susseguirsi di sentenze tra la Corte di Giustizia e la Corte Costituzionale, infine, con la sentenza Simmenthal (106/77 marzo 1978), si è affermato il principio attraverso il quale il giudice nazionale ha il dovere di dare alle norme comunitarie immediata applicazione, senza essere costretto ad attenderne la previa rimozione da parte del legislatore o in via di un qualunque altro procedimento costituzionale. In P. Carretti e U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, G. Giappichelli editore Torino 2006 e A. Adinolfi, *Materiali di diritto dell'Unione Europea*, G. Giappichelli editore, Torino 2011.

<sup>14</sup> La comunità internazionale è un ente sociale superiore che rappresenta le forze sociali prevalenti. (Conforti B. "diritto internazionale, editoriale scientifica IV ed., Napoli). La comunità internazionale considerata nel suo complesso, non solo rispetto alle finzioni generali di formazione, garanzia e ricambio dell'ordinamento internazionale (ai procedimenti di produzione, accertamento ed esecuzione delle norme internazionali), ma anche delle concrete attività normative e materiali inerenti alla disciplina di determinati settori. (Picone P., comunità internazionale e obblighi <<erga omnes>>, Jovene editore, Napoli, 2007).

Questa finalità guida le disposizioni della Convenzione di Basilea del 1989, sottoscritta dalla Comunità europea e ratificata in Italia con legge 18 agosto 1993, n. 340, e, la stessa finalità, permea il regolamento comunitario n. 259/93/CE citato.

La Convenzione di Basilea comportò la sostituzione della precedente direttiva 84/631/CEE, utilizzata per adempiere agli obblighi assunti con la sottoscrizione della Convenzione di Basilea e rispettando, nello stesso tempo, l'istituendo mercato interno della CE. La libera circolazione della “merce- rifiuto”, già conclamata dalla sentenza della Corte di giustizia <sup>15</sup>, in occasione della questione dei rifiuti valloni, non poteva essere esclusa e compromessa negli scambi tra Stati membri, ma poteva essere “condizionata”, in vista della salvaguardia, protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente.

Il regolamento 259/93/CE, infatti, istituisce un sistema di autorizzazione ed assenso delle Autorità competenti degli Stati membri, in attuazione del principio di autosufficienza della Comunità nel suo insieme e dei singoli Stati e del principio di vicinanza.

La priorità del recupero rispetto allo smaltimento è assicurata, invece, dall'adozione di procedure diverse a seconda del tipo di rifiuti e della loro destinazione al riutilizzo o all'eliminazione finale. <sup>16</sup>

La norma attuativa del regolamento 259/93/CE è il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (cd. “decreto Ronchi”), vera e propria legge quadro del settore, emanata “in attuazione delle direttive europee 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi, e 94/62/CEE sugli imballaggi e sui rifiuti da imballaggio”. Poco dopo la sua emanazione, vi furono significativi interventi di modifica con il d.lgs. n.339/1997 e la legge n. 426/1998.

In Italia, il decreto Ronchi pose fine ad un caotico e confuso interventismo normativo<sup>17</sup> che aveva determinato l’emanazione di ben 18 decreti-legge in soli tre anni.

---

<sup>15</sup> Cfr. sentenza n. causa 2/90, del 9 luglio 1992, Commissione contro Belgio.

<sup>16</sup> M. Mazzoleni, “*La nuova fattispecie del traffico illecito di rifiuti*”, in *Ambiente* N.4/1997, pag. 329

<sup>17</sup> così L. Ramacci, *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova, 2007.

Durante il suo decennio di vigenza, il decreto Ronchi è stato oggetto di numerose modifiche da parte del legislatore nazionale, anche per la necessità di adeguare la normativa nazionale a quella comunitaria.

Da ultimo, il Parlamento, con l'art. 19 della legge comunitaria 2009 (L. 4 giugno 2010, n. 96), ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi al fine di recepire le disposizioni della **direttiva 2008/99/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente e della direttiva 2009/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni.

In particolare la direttiva 2008/99/CE prevede che gli Stati membri introducano, nel proprio diritto penale interno, sanzioni penali che possano garantire una più efficace tutela dell'ambiente, con un grado di deterrenza maggiore rispetto alle sanzioni amministrative o ai meccanismi risarcitori del diritto civile.

L'articolo 3 della direttiva prevede, pertanto, che ciascuno Stato membro si adoperi affinché le seguenti attività, qualora siano illecite e poste in essere intenzionalmente, o, quanto meno, per grave negligenza, costituiscano reati.

Così:

- a) lo scarico, l'emissione o l'immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria, nel suolo o nelle acque che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;
- b) la raccolta, il trasporto, il recupero o lo smaltimento di rifiuti, comprese la sorveglianza di tali operazioni e il controllo dei siti di smaltimento successivo alla loro chiusura, nonché l'attività effettuata in quanto commerciante o intermediario (gestione dei rifiuti), che provochi o possa provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;
- c) la spedizione di rifiuti, qualora tale attività rientri nell'ambito dell'art. 2, par. 335, del regolamento (CE) n. 1013/2006, relativo alle spedizioni di

rifiuti e sia effettuata in quantità non trascurabile in un'unica spedizione o, in più spedizioni, che risultino fra di loro connesse;

d) l'esercizio di un impianto in cui sono svolte attività pericolose o nelle quali siano depositate o utilizzate sostanze o preparazioni pericolose che provochi, o possa provocare, all'esterno dell'impianto, il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero, alla fauna o alla flora;

e) la produzione, la lavorazione, il trattamento, l'uso, la conservazione, il deposito, il trasporto, l'importazione, l'esportazione e lo smaltimento di materiali nucleari o di altre sostanze radioattive pericolose che provochino, o possano provocare, il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora;

f) l'uccisione, la distruzione, il possesso o il prelievo di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie;

g) il commercio di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette o di parti di esse o di prodotti derivati, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie;

h) qualsiasi azione che provochi il significativo deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto;

i) la produzione, l'importazione, l'esportazione, l'immissione sul mercato o l'uso di sostanze che riducono lo strato di ozono.

La direttiva introduce, all'articolo 6, una **responsabilità delle persone giuridiche**, per i reati indicati agli articoli 3 e 4, qualora siano commessi, a loro vantaggio, da qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alla stessa persona giuridica. Lo stesso articolo introduce anche una responsabilità da reato dell'ente «per carenza di sorveglianza o controllo» da parte di uno dei soggetti aventi la posizione preminente sopracitata, che abbia reso possibile la perpetrazione dei suddetti reati a vantaggio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità.

Il comma 3 precisa, infine, come la responsabilità dell'ente non escluda l'azione penale nei confronti delle persone fisiche che siano autori, incitatori o complici dei reati ambientali.

Il nostro legislatore ha recepito la direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, anche se con ritardo rispetto alla scadenza prevista per il 26 dicembre 2010, con il d.lgs. 7 luglio 2011 n. 121, non effettuando, però, un riordino della materia concernente i reati ambientali.

La relazione illustrativa di accompagnamento al testo del decreto, sottolinea, in proposito, che il recepimento della normativa comunitaria non poteva essere assicurato attraverso un completo riordino del sistema dei reati contro l'ambiente, il quale "potrà costituire oggetto di un successivo intervento normativo".

Si tratta, a ben vedere, di un *modus operandi* già adottato a partire dal 2001 quando, nello strutturare il sistema di responsabilità degli enti collettivi conseguenti a reato (d.lgs. n. 231/2001), il nostro legislatore delegato escluse, dall'attuazione, i reati in materia di tutela dell'ambiente e del territorio. La loro introduzione, infatti, avrebbe fatto della responsabilità degli enti "un problema di quotidiana amministrazione della giustizia".

Pertanto, nella relazione di accompagnamento, si sottolineò che "l'introduzione della responsabilità sanzionatoria degli enti assume carattere di forte innovazione nell'ordinamento e, quindi, sembra opportuno contenerne, perlomeno nella fase iniziale, la sfera di operatività, anche allo scopo di favorire il progressivo radicamento di una cultura aziendale della legalità che, se imposta *ex abrupto* con riferimento ad un ampio novero di reati, potrebbe fatalmente provocare non trascurabili difficoltà di adattamento."<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> E' evidente la ratio che ha ispirato la iniziale scelta minimalista del legislatore: evitare l'impatto troppo dirompente di una normativa che, infrangendo il plurisecolare canone *societas delinquere non potest*, scuoteva dalle fondamenta l'intero ordinamento giuridico, ridisegnandone l'assetto, e andare a dischiudere per l'apparato industriale imprenditoriale la prospettiva di rilevanti e sino ad allora sconosciuti rischi, con conseguenti costi in termini giudiziari, strutturali ed economici"; si veda G.Casaroli, *Sui criteri di imputazione della responsabilità da reato alla persona giuridica*, in Riv. trimestrale di diritto penale dell'economia, 2008, fascicolo 3, pag. 561.

### 3. La nozione di rifiuto

La nozione di rifiuto viene riportata **nell'art. 183 del d.lgs. 152/2006**, espressamente stabilita dalla direttiva comunitaria **2006/12/CE** (direttiva quadro sui rifiuti) di cui la normativa italiana è attuazione:

***“Ai fini del presente decreto si intende per rifiuto: qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi”***

Il requisito, cui l'interprete deve fare riferimento, è dato da un'azione: il “disfarsi”.

La normativa comunitaria non specifica il significato di “disfarsi” ed anzi non suggerisce alcun criterio determinante per individuare la volontà del detentore di disfarsi di una determinata sostanza o di un determinato materiale.

In mancanza di disposizioni comunitarie, gli Stati membri sono liberi di scegliere le modalità di prova dei diversi elementi definiti nelle direttive da essi trasposte, purché ciò non pregiudichi l'efficacia del diritto comunitario”<sup>19</sup>.

Il disfarsi non coincide sempre con l'abbandono, ma è la condotta del detentore o produttore che intenda far uscire dalla propria sfera di controllo il materiale o la sostanza, che attribuisce la qualifica di rifiuto.

Come in sede comunitaria, anche nell'ordinamento italiano, il “disfarsi” (consistente nelle attività di smaltimento o di recupero, così come individuate negli allegati B e C) era riferito ad un non meglio precisato atteggiamento comportamentale del produttore/detentore del residuo, secondo la consueta tripartizione: “si disfi – abbia deciso di disfarsi – abbia l'obbligo di disfarsi”. Si è reso pertanto necessario fornire una descrizione più precisa di tali elementi, attraverso l'interpretazione autentica, contenuta nell'art. 14 del d.l. 138/2002 (cd. decreto Lunardi, convertito nella l. 178/2002).

---

<sup>19</sup> Corte di Giustizia, Punto 34 della sentenza 1 giugno 2000, cause riunite -418/97 e C-419/97, Arco Chemie nederland e a., racc. pag. I-4475, punto 41.



Pur ricalcando la definizione comunitaria, il complesso della nuova disciplina, introdotta dal d.lgs. 152/2006, implica un insieme di deroghe ed eccezioni alla nozione di rifiuto.

Per superare eventuali contrasti con il diritto comunitario il legislatore nazionale è intervenuto col **d.lgs. n. 4 del 2008** recante “ulteriori disposizioni correttive ed integrative”, in particolare, introducendo criteri più restrittivi relativamente ai sottoprodotti, come vedremo in seguito.

Una volta accertata la natura della sostanza o del materiale ed averla qualificata come “rifiuto”, bisogna procedere alla sua classificazione.

Tra i diversi tipi di classificazione, indicati prima dal decreto Ronchi e ora dal testo unico ambientale, i due più importanti sono:

- a) *Rifiuti urbani e rifiuti speciali;*
- b) *Rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi;*

La prima classificazione: urbani e speciali, attiene alla provenienza dei rifiuti e il decreto legislativo n. 22 del 1997 all'art.7 già elencava le categorie di rifiuti che sono da considerarsi urbani e, al terzo comma, quelli da considerarsi speciali.

*Sono rifiuti urbani:*

- a) *i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione;*
- b) *i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità, ai sensi dell'articolo 198, comma 2, lettera g);*
- c) *i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade;*
- d) *i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;*
- e) *i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali;*
- f) *i rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui alle lettere b), c) ed e).*<sup>3</sup>.

*Sono rifiuti speciali:*

- a) *i rifiuti da attività agricole e agro-industriali;*

- b) i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti pericolosi che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto disposto dall'articolo 186;*
- c) i rifiuti da lavorazioni industriali, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 185, comma 1, lettera i);*
- d) i rifiuti da lavorazioni artigianali;*
- e) i rifiuti da attività commerciali;*
- f) i rifiuti da attività di servizio;*
- g) i rifiuti derivanti dalla attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi;*
- h) i rifiuti derivanti da attività sanitarie;*
- i) i macchinari e le apparecchiature deteriorati ed obsoleti;*
- l) i veicoli a motore, rimorchi e simili fuori uso e loro parti;*
- m) il combustibile derivato da rifiuti;*
- n) i rifiuti derivati dalle attività di selezione meccanica dei rifiuti solidi urbani”.*

Questa elencazione è confluita nell’art. 184 del d.lgs. 152/2006, successivamente sopprese le lettere i), l), m), n) dal d.lgs. n. 4 del 2008.

Altra importante classificazione, relativa alla pericolosità del rifiuto, è inserita nell’ultimo comma dell’art. 184 d.lgs. 152/2006;

*“sono pericolosi i rifiuti non domestici indicati espressamente come tali, con apposito asterisco, nell’elenco di cui all’Allegato D alla parte quarta del presente decreto sulla base degli allegati G,H e I alla medesima parte quarta.”*

L’elenco dei rifiuti di cui all’allegato D, alla parte quarta del decreto, è stato anch’esso modificato dal d.lgs. n. 205 del 2010 e include i rifiuti pericolosi e tenendo conto dell’origine e della composizione dei rifiuti e, ove necessario, dei valori limite di concentrazione delle sostanze pericolose.

Esso è vincolante per quanto concerne la determinazione dei rifiuti da considerare pericolosi.

L’inclusione di una sostanza o di un oggetto nell’elenco non significa che esso sia un rifiuto in tutti i casi, ferma restando la definizione di cui all’articolo 183 d.lgs.152/2006.

Possiamo semplificare ritenendo non pericolosi rifiuti :

- a) non domestici;
- b) che non siano indicati con l'asterisco nell'elenco di cui all'allegato D (questo allegato riporta a volte la medesima sostanza sia con che senza l'asterisco: voci così dette a specchio o speculari);
- c) che risponda alle ulteriori caratteristiche riportate nei tre allegati G, H, I (esplosivo, comburente, infiammabile, irritante, nocivo, tossico o che possono sprigionare gas tossici, cancerogeno, corrosivo, infettivo, teratogeno, mutageno- o che possono dar luogo, dopo l'eliminazione, ad una sostanza con una delle precedenti caratteristiche-, eco tossico).

Oltre i precisi riferimenti a determinate tipologie di oggetti o sostanze, espressamente previste, che li classificano, li connotano o li escludono come rifiuti, vi sono particolari esclusioni riferite a categorie più ampie di oggetti e sostanze, rappresentate da sottoprodotti e dalla cessazione della qualifica di rifiuto, con trasformazione in altri prodotti o sostanze, un tempo qualificate come materie prime secondarie.

La difficoltà nel delineare dei margini definiti al **concetto di sottoprodotto**, ha dato luogo ad una serie di interventi sia da parte degli organi europei sia di quelli nazionali.

Un importante tentativo di distinguere e definire il concetto di sottoprodotto da quello di prodotto e residuo di produzione, è stato fatto mediante la Comunicazione della Commissione Europea<sup>20</sup> destinata al Consiglio e al Parlamento Europeo nel 2007, ove si legge che “prodotto è considerato ogni materiale che si ottiene deliberatamente nell'ambito di un processo di produzione. In molti casi è possibile individuare uno (o più) prodotti "primari", ovvero il materiale principale prodotto; mentre il residuo di produzione è il materiale che non è ottenuto deliberatamente nell'ambito di un processo di produzione ma che può costituire un rifiuto; la definizione problematica è invece quella di sottoprodotto, essendo considerato un residuo di produzione che non costituisce un rifiuto”.

---

<sup>20</sup> In Eur-lex.europa.eu, “Comunicazione della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento Europeo, relativa alla Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sottoprodotti”, 21.2.2007, Bruxelles.

In realtà non esiste una distinzione netta tra prodotto e sottoprodotto, ma, piuttosto, svariate situazioni tecniche con ripercussioni e rischi ambientali molto diversi, così come innumerevoli zone d'ombra.

L'art. 5 della direttiva 2008/98/CE qualifica come sottoprodotto e non rifiuto: "Una sostanza od oggetto derivante da un processo di produzione, il cui scopo primario non è la produzione di tale articolo, può non essere considerato rifiuto ai sensi dell'articolo 3, punto 1, bensì, sottoprodotto, soltanto se sono soddisfatte le seguenti condizioni: a) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà ulteriormente utilizzata/o; b) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzata/o direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; c) la sostanza o l'oggetto è prodotta/o come parte integrante di un processo di produzione e d) l'ulteriore utilizzo è legale, ossia la sostanza o l'oggetto soddisfa, per l'utilizzo specifico, tutti i requisiti pertinenti riguardanti i prodotti e la protezione della salute e dell'ambiente e non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o alla salute umana."

In recepimento della suddetta direttiva, l'art. 183 del d.lgs. 152/2006, definisce sottoprodotto: "qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa le condizioni di cui all'art. 184-bis, comma 1, o che rispetta i criteri stabiliti in base all'art. 184-bis, comma 2"; i criteri che devono essere "congiuntamente" soddisfatti, ex art. 184-bis, comma 2, sono quelli previsti dall'art. 5 della direttiva del 2008".

La nuova definizione di sottoprodotto chiarisce quanto già sostenibile in passato, ovvero che l'oggetto, o la sostanza, possono essere utilizzati, non solo dal produttore originario nel medesimo processo produttivo (industriale o di servizi) cui accedono<sup>21</sup>, ma anche in altro ciclo produttivo, da altro produttore.

Potranno oggi ritenersi sottoprodotti i residui di produzione destinati al riutilizzo, oggetto di trattamenti "minimi", tali da non far perdere all'oggetto le proprie caratteristiche merceologiche e qualitative (la sua identità) così come originatesi dal processo produttivo dal quale scaturiscono.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Cassazione Sez. III, 30 settembre 2008, n. 41839 relativa a miscele di idrocarburi derivanti dallo svuotamento di bracci di carico delle navi e dallo scarico di valvole di sicurezza, qualificate come sottoprodotti.

<sup>22</sup> Ruga Riva C., *Diritto penale dell'ambiente*, Giappichelli editore, Torino, 2011.

Ad accrescere le difficoltà, nel distinguere il rifiuto dal sottoprodotto, vi sono ulteriori elementi. Non rientra nella definizione di sottoprodotto il residuo originato dal consumo, ma solo quello dalla produzione; ancora non sono stati emanati decreti del Ministero dell'ambiente del territorio e del mare, come previsto dal l'art. 184- bis, comma 2, TUA, con i quali si dovranno fissare criteri qualitativi e quantitativi di specifiche sostanze od oggetti affinché siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. Da ultimo, la prova della destinazione dell'oggetto al riutilizzo, deve essere certa, ma il legislatore non ha previsto una prova legale, lasciando al libero apprezzamento del giudice la valutazione delle prove.

Se è importante, ai fini del nostro lavoro, la schematica descrizione della classificazione dei rifiuti, indispensabile è la cognizione delle operazioni principali di cui i rifiuti possono essere oggetto, cioè la loro gestione.

#### **4. La gestione dei rifiuti**

La materia della raccolta, smaltimento dei rifiuti solidi urbani ha trovato, per la prima volta, organica disciplina con la legge 20 marzo 1941, n. 366 dedicata a "Raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani", nella quale si riconosceva il carattere di pubblico interesse di siffatta attività. Prima di allora, la disciplina della gestione era demandata ai regolamenti comunali sull'igiene del suolo e dell'abitato, alla cui adozione provvedeva il Consiglio comunale, sulla base delle istruzioni impartite dal Ministero dell'interno<sup>23</sup>.

Il riconoscimento di tale carattere, di pubblico interesse è anche nelle successive leggi del 1982 n. 915 e del 1997 n. 22 (il già richiamato "decreto Ronchi") che disponeva: "La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse ed è disciplinata dal presente decreto al fine di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci, tenendo conto della specificità dei rifiuti pericolosi".

I principi fondamentali in materia, affermati dal decreto Ronchi, sono stati ripresi anche dalla legislazione successiva. Infatti, l'art. 178 del d.lgs.

---

<sup>23</sup> Italia V., *"Enciclopedia degli Enti Locali Ambiente, Responsabilità, Inquinamento"*, Giuffrè editore, 2009.

152/2006, al comma 1, statuisce che: *“La gestione dei rifiuti costituisce attività di pubblico interesse ed è disciplinata dalla parte quarta del presente decreto al fine di assicurare un’elevata protezione dell’ambiente e controlli efficaci, tenendo conto della specificità dei rifiuti pericolosi”*. Inoltre, il comma 2 prevede che *“i rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell’uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all’ambiente e, in particolare: a) senza determinare rischi per l’acqua, l’aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora; b) senza causare inconvenienti da rumori o odori; c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente”*; il comma 3 sancisce che *“la gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, prevenzione, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti alla produzione, nella distribuzione, nell’utilizzo e nel consumo di beni da cui si originano i rifiuti, nel rispetto dell’ordinamento nazionale e comunitario, con particolare riferimento al principio comunitario chi inquina paga”*.

Per conformarsi a questi principi è essenziale che la gestione dei rifiuti venga effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza.

La responsabilità, per la corretta gestione dei rifiuti, grava su tutti i soggetti coinvolti nella loro produzione, detenzione, trasporto e smaltimento, poiché ciascuno è investito di una posizione di garanzia che si fonda sull’esigenza di assicurare un elevato livello di tutela all’ambiente.

La gestione dei rifiuti include, secondo la lett. d) dell’art. 183 d.lgs. 152/2006, *“la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche dopo la chiusura”*.

La raccolta di rifiuti è, secondo l’art. 183 d.lgs. 152/2006 lett. e): *“l’operazione di prelievo, di cernita e di raggruppamento dei rifiuti per il loro trasporto”* <sup>24</sup>. Alcune forme di raccolta sono specificatamente disciplinate dal legislatore (es. raccolta e trasporto di rifiuti pericolosi). Le imprese che raccolgono rifiuti sono soggette alla iscrizione all’Albo dei

---

<sup>24</sup> Manna, *Codice dell’ambiente*, ventunesima ed., La Tribuna, Piacenza, 2011.

Gestori Ambientali (vi è sottoposto “Chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto rifiuti”) e sono altresì obbligate alla comunicazione annuale al catasto, alla tenuta del registro di carico e scarico su cui devono annotare le informazioni sulle caratteristiche qualitative e quantitative dei rifiuti ed inoltre sono tenute ad identificare, attraverso un formulario (FIR), i rifiuti trasportati.

La violazione di questi obblighi è penalmente sanzionata<sup>25</sup>.

Il trasporto dei rifiuti non viene definito dalla normativa italiana né da quella comunitaria. Esso consiste nel trasferimento del rifiuto da un luogo ad un altro con esclusione del trasferimento del rifiuto, da effettuarsi ed effettuato, all'interno della stessa sede di produzione o del luogo di smaltimento o di recupero.<sup>26</sup>

Secondo la Corte di Giustizia<sup>27</sup> è trasferimento di rifiuti anche il trasferimento curato dallo stesso produttore del rifiuto da un luogo ad un altro, con esclusione del trasferimento curato dallo stesso produttore del rifiuto in via ordinaria e regolare.

L'impresa che effettua trasporto di rifiuti di terzi, siano essi pericolosi o non pericolosi, deve comunque essere iscritta all'Albo dei Gestori ambientali e, se espleta detta attività a titolo professionale, è obbligata a comunicazione annuale al catasto, alla tenuta del registro di scarico e carico e all'utilizzo e conservazione del formulario di identificazione dei rifiuti per ogni trasporto di rifiuti.

Lo smaltimento, secondo l'art. 182 d.lgs. 152/2006, è effettuato in condizioni di sicurezza e costituisce la fase residuale della gestione dei rifiuti, previa verifica, da parte della competente autorità, della impossibilità tecnica ed economica di esperire le operazioni di recupero di cui all'art. 181 d.lgs. 152/2006.

Dopo la modifica del d.lgs. 152/2006 ad opera del d.lgs. numero 4 del 2008, l'art. 183 lett. g), si elenca una serie di operazioni che rientrano nello smaltimento, attraverso il rinvio all'allegato B<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> COMMENTO di Nespor, A.L. De Cesaris Codice dell'ambiente, III ed., Giuffré, Milano, 2009.

<sup>26</sup> Ordinanza N. 50653/04, Tribunale di Napoli, Collegio XI, istituito ex art. 3 co. 2 del D.L. 23 maggio 2008 n. 90, convertito con modificazioni nella Legge 14 luglio 2008 n. 123.

<sup>27</sup> Corte di Giustizia, causa C-457/02, 11 novembre 2004.

<sup>28</sup> ALLEGATO B: (previsto dall'articolo 5, comma 6) Ai sensi dell'articolo 2, i rifiuti devono essere smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti

Lo **smaltimento** è un'operazione di gestione diversa da trasporto e raccolta, inidonea a trasformare il rifiuto in prodotto e finalizzata alla (o conseguia la) eliminazione del rifiuto.

Anche per questa operazione vi sono adempimenti documentali:

l'art. 187 d.lgs.152/2006, impone alle imprese e agli enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti di effettuare la comunicazione annuale al Catasto e l'art. 188 d.lgs.152/2006 pone a carico dei medesimi soggetti l'obbligo di tenere il registro di carico e scarico.

Ai fini di una corretta gestione dei rifiuti le pubbliche amministrazioni favoriscono la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti attraverso il recupero.

Il recupero è operazione di gestione prevista nell'art. 183 d.lgs. 152/2006 come modificato nel 2008, rinviando ad un allegato C<sup>29</sup> in cui sono previste una serie di operazioni.

---

o metodi che possano recare pregiudizio all'ambiente D1 Deposito sul o nel suolo (a esempio discarica) D2 Trattamento in ambiente terrestre (a esempio biodegradazione di rifiuti liquidi o fanghi nei suoli) D3 Iniezioni in profondità (a esempio iniezioni dei rifiuti pompabili in pozzi. In cupole saline o faglie geologiche naturali) D4 Lagunaggio (a esempio scarico di rifiuti liquidi o di fanghi in pozzi, stagni o lagune, ecc.) D5 Messa in discarica specialmente allestita (a esempio sistematizzazione in alveoli stagni separati, ricoperti o isolati gli uni dagli altri e dall'ambiente) D6 Scarico dei rifiuti solidi nell'ambiente idrico eccetto l'immersione D7 Immersione, compreso il seppellimento nel sottosuolo marino D8 Trattamento biologico non specificato altrove nel presente allegato, che dia origine a composti o a miscugli che vengono eliminati secondo uno dei procedimenti elencati nei punti da D1 a D12 D9 Trattamento fisicochimico non specificato altrove nel presente allegato che dia origine a composti o a miscugli eliminati secondo uno dei procedimenti elencati nei punti da D1 a D12 (a esempio evaporazione, essiccazione, calcinazione, ecc.) D10 Incenerimento a terra D11 Incenerimento in mare D12 Deposito permanente (a esempio sistemazione di contenitori in una miniera, ecc.) D13 Raggruppamento preliminare prima di una delle operazioni di cui ai punti da D1 a D12 D14 Ricondizionamento preliminare prima di una delle operazioni di cui ai punti da D1 a D13 D15 Deposito preliminare prima di una delle operazioni di cui ai punti da D1 a D14 (escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta, in cui sono prodotti).

<sup>29</sup>Allegato C:(previsto dall'articolo 6, comma 1, lettera h) Ai sensi dell'articolo 2, i rifiuti devono essere recuperati senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che possano recare pregiudizio all'ambiente. R1 Utilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia R2 Rigenerazione/recupero di solventi R3 Riciclo/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi (comprese le operazioni di compostaggio e altre trasformazioni biologiche) R4 Riciclo/recupero dei metalli e dei composti metallici R5 Riciclo/recupero di altre sostanze inorganiche R6 Rigenerazione degli acidi o delle basi R7 Recupero dei prodotti che servono a captare gli inquinanti R8 Recupero dei prodotti provenienti dai catalizzatori R9 Rigenerazione o altri reimpieghi degli oli R10 Spandimento sul suolo a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia R11 Utilizzazione di rifiuti ottenuti da una delle operazioni indicate da R1 a R10 R12 Scambio di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate da R1 a R11 R13 Messa in riserva di rifiuti per sottoporli a una delle operazioni indicate nei punti da R1 a R12 (escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui sono prodotti)



La Corte di Giustizia<sup>30</sup> individua, come obiettivo principale, comune a tutte le operazioni di gestione, che “i rifiuti possano svolgere una funzione utile sostituendosi all’uso di altri materiali che avrebbero dovuto essere utilizzati per svolgere tale funzione, il che consente di preservare le risorse naturali”.

L’ultima riforma è stata introdotta con d.lgs. n. 205 del 2010. Prima di questa modifica, nell’art. 183 lett. q) del testo unico ambientale, era previsto che determinate materie, sostanze e prodotti, definiti e disciplinati dall’art. 181- bis come secondari, fossero sottratti alla disciplina dei rifiuti. La materia prima secondaria rappresentava quindi il risultato finale di un’operazione di recupero (o di riutilizzo o riciclo) del rifiuto. Il sottoprodotto non nasceva dal rifiuto, ma accedeva ad una processo produttivo destinato principalmente ad originare altra cosa.

Dopo la riforma del 2010, con l’art. 39, comma 3 del d.lgs. n. 205, la categoria delle materie, sostanze e prodotti secondari è stata formalmente abrogata.<sup>31</sup>

Un rifiuto cessa di essere tale solo quando è sottoposto ad un’operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo.

Affrontare le operazioni di gestione, come abbiamo già detto, era indispensabile al fine di analizzare i reati in materia di rifiuti ed in particolare quella di attività organizzate, finalizzate al traffico illecito di rifiuti organici.

Relativamente ai soggetti che possono commettere i suddetti reati, è espressamente previsto che possa essere chiunque a tenere la condotta incriminata. Unica eccezione è l’art. 256, comma 2, del d.lgs. 152/2006 il quale punisce i titolari di imprese e i responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti.

La maggior parte dei reati sono commessi nell’ambito di imprese che producono e gestiscono (raccolta, trasporto, smaltimento e recupero) rifiuti; per questo motivo bisogna distinguere la o le persone fisiche, destinatarie della norma penale (legale rappresentante, amministratore delegato) o, in presenza di valida delega, il soggetto da esse delegato.

---

<sup>30</sup> Corte di Giustizia, sentenza 27 febbraio 2002 causa C-6/00.

<sup>31</sup> Ruga Riva C., *Diritto penale dell’ambiente*, Giappichelli, 2011, Torino.

Ai fini della presente trattazione, sono rilevanti le definizioni di “produttore” e di “detentore” dei rifiuti, perché è a costoro che la norma sanzionatoria si rivolge per attribuire la responsabilità penale nella gestione dei rifiuti.

Particolari obblighi sono infatti attribuiti al produttore e al detentore dei rifiuti. Le nozioni sono definite all’art. 182 d.lgs. 152/2006:

E’ **produttore** la persona la cui attività ha prodotto rifiuti, cioè, il produttore iniziale e la persona che ha effettuato operazioni di pretrattamento, di miscuglio o altre operazioni che hanno mutato la natura o la composizione di rifiuti (lett. b).

**Detentore** è, invece, il produttore dei rifiuti o il soggetto che li detiene (lett. c).

Il decreto Ronchi, all’art. 2, comma 3, dettava questa regola : “si conforma ai principi di responsabilizzazione e cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell’utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto dei principi dell’ordinamento nazionale e comunitario”, e nel successivo art. 10 (d.lgs. n. 22/1997) chiariva il concetto di “coinvolgimento”<sup>32</sup>. Al riguardo, la giurisprudenza della Corte di cassazione ha specificato che anche la mera osservanza delle condizioni di cui all’art. 10 non vale ad escludere la responsabilità dei detentori e/ o produttori di rifiuti, allorquando costoro si siano “resi responsabili di comportamenti materiali o psicologici tali da determinare una compartecipazione, anche a livello di semplice istigazione, determinazione, rafforzamento o facilitazione, negli illeciti commessi dai soggetti dediti alla gestione dei rifiuti”.

L’art. 188, comma 1 d.lgs. 152/2006, stabilisce che il produttore iniziale o altro detentore, conservino la responsabilità per l’intera catena di trattamento dei rifiuti, per i passaggi a terzi soggetti, per il trasporto, il recupero, salvo eccezioni:

- “Al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal regolamento CE n. 1013/2006, qualora il produttore e il detentore abbiano adempiuto gli obblighi previsti dal sistema di

---

<sup>32</sup> Tribunale dei rifiuti Napoli, ordinanza n. 50653/04, istituito ex art. 3 comma 2 del d.l. 23 maggio 2008 n.90, convertito con modificazione nella Legge 14 Luglio 2008 n. 90, convertito con modificazioni nella Legge 14 Luglio 2008 n.123

tracciabilità dei rifiuti: il SISTRI, la responsabilità, in questo caso, è limitata alle sfere di competenza previste da tale sistema.(art. 188, comma 2, d.lgs. 152/2006)

- Per i soggetti non iscritti al SISTRI, che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi, la responsabilità è esclusa sia nel caso di conferimento dei rifiuti a servizio pubblico di raccolta, sia di conferimento a soggetti autorizzati alle attività di recupero o smaltimento. Apriamo qui una finestra per spiegare il **SISTRI**, a cui abbiamo già accennato, e al **MUD**, ricordando che l'interpretazione dell'art. 260 d.lgs. 152/2006, oggetto del nostro studio, prevede la conoscenza del sistema di gestione e, per questo, non possiamo non trattare il sistema del catasto dei rifiuti, considerato un elemento cognitivo per la scoperta di illeciti nella gestione, nel trasporto e nello smaltimento dei rifiuti.

Il SISTRI è il Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti .

Nasce nel 2009 su iniziativa del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, nel più ampio quadro di innovazione e modernizzazione della Pubblica Amministrazione, per permettere l'informatizzazione dell'intera filiera dei rifiuti speciali, a livello nazionale, e, dei rifiuti urbani, per la Regione Campania.

Il SISTRI adotta un sistema orwelliano da “grande fratello”<sup>33</sup> (installando telecamere presso le discariche, dispositivi informatici di rilevamento della posizione degli autocarri, rilevando in tempo reale talune attività, eccetera) ritenendo, però, sufficiente che la conoscenza e il controllo criminale della gestione rifiuti possano avvenire tramite rilevazioni di certune “transazioni” (non tutte e non tutte nello stesso modo e, comunque, ponendo un accento eccessivo, per quanto riguarda il trasporto, all'automezzo piuttosto che ai contenitori dei rifiuti o pacchi, ecc.) valevole per (anche qui) certuni soggetti (nel caso in esame: dei produttori e dei gestori, esonerando così i trasportatori, i commercianti e gli intermediari).

Infatti, il soggetto produttore e/o il gestore aderente al SISTRI, in quanto intestatario del rapporto (e quindi dotato delle chiavette USB) può accedere al SISTRI (con le predette chiavette) compilando i campi delle

---

<sup>33</sup> Pierobon A., *il MUD come megafono della tracciabilità del SISTRI?*, pubblicato su Gazzetta Enti Locali on line, Maggioli, pubblicazione del 7 marzo 2011, in [lexambiente.it](http://lexambiente.it).

relative schede, ivi compresa l'apposita scheda, valevole agli effetti del MUD.<sup>34</sup>

Il MUD è il modello unico di dichiarazione ambientale. Prima della quarta modifica al d.lgs. 152/2006, con la legge 205/2010, il MUD veniva regolato all'art. 189, comma 3 dell'appena citato decreto :“Chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti, i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza detenzione, le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento di rifiuti, i Consorzi istituiti per il recupero ed il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti, nonché le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi e le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g), comunicano annualmente alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura territorialmente competenti, con le modalità previste dalla legge 25 gennaio 1994, n. 70, le quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti oggetto delle predette attività. Sono esonerati da tale obbligo gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile con un volume di affari annuo non superiore a euro ottomila. Le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi, di cui all'articolo 212, comma 8, nonché, per i soli rifiuti non pericolosi, le imprese e gli enti produttori iniziali che non hanno più di dieci dipendenti”.

Dal 13 luglio 2010 il SISTRI doveva entrare pienamente in vigore, quale unico strumento per la registrazione e la tracciabilità dei rifiuti, che ha previsto, a carico dei soli produttori iniziali di rifiuti e delle imprese ed enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti, che erano tenuti a presentare il MUD, l'obbligo di comunicare al SISTRI determinate informazioni.

Il Ministero ha distinto tra i soggetti che devono comunicare le suddette informazioni tramite la "dichiarazione SISTRI", quelli che devono comunicarle tramite la "dichiarazione MUD" e quelli che non devono presentare alcuna dichiarazione.

Non devono presentare nessuna dichiarazione, a decorrere dall'anno 2010:

---

<sup>34</sup> A. Pierobon, “*il MUD come megafono della tracciabilità Sistri?*”, pubblicato su Gazzetta Enti Locali on line, Maggioli, del 7 marzo 2011.

- i soggetti che effettuano attività di raccolta e trasporto rifiuti (solo per l'attività di trasporto);
- i soggetti che effettuano attività di commercio e intermediazione di rifiuti senza detenzione (solo per l'attività di commercio e intermediazione senza detenzione);
- i consorzi istituiti per il recupero di particolari tipologie di rifiuti che organizzano la gestione degli stessi per conto dei consorziati. Devono presentare la Dichiarazione SISTRI, come più sotto descritto, i seguenti soggetti: le imprese e gli Enti che effettuano operazioni di recupero e smaltimento rifiuti che già erano tenuti alla presentazione del MUD, di cui alla Legge 70/94;
- i produttori iniziali di rifiuti pericolosi (tranne gli imprenditori agricoli con un volume d'affari non superiore a 8.000 Euro);
- i produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'art. 184 lett. c), d) e g) del d.lgs. 152/2006 con più di 10 dipendenti. Devono presentare la Dichiarazione MUD, con riferimento ai dati del 2010, i seguenti soggetti: il Consorzio nazionale degli imballaggi; i soggetti che effettuano la raccolta, il trasporto, il trattamento ed il recupero dei veicoli fuori uso di cui all'articolo 11 comma 3 del decreto legislativo 24 giugno 2003 n. 209, che devono presentare la Dichiarazione MUD (Capitolo 2- Veicoli fuori uso), esclusivamente su supporto magnetico;
- i soggetti di cui all'articolo 13 commi 6 e 7 del decreto legislativo 25 luglio 2005 n. 151, iscritti al Registro nazionale dei produttori di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche di cui all'articolo 14 del medesimo decreto legislativo, che trasmettono i dati di cui al capitolo 3 del DPCM 27/04/2010i Comuni o loro consorzi e comunità montane.

Queste schede sembrano prevedere solamente l'elenco dei trasportatori, ma non anche delle quantità prese da loro in carico e/o intermedie, e/o commerciate. Per questo motivo, sembrerebbero così “smarrirsi” le quantità singolarmente “gestite” dai trasportatori e/o dagli intermediari.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Pierobon A., op.cit.

Ad oggi, è importante sottolineare come il termine previsto dal decreto del 13 Luglio del 2010, che introduceva il SISTRI (continuando, in una prima fase, ad impiegare anche il sistema cartaceo, *c.d. doppio binario*) sia stato più volte prorogato, soprattutto nell'effettivo funzionamento del SISTRI, fermo restando l'inizio della sua "operatività".

Riteniamo doveroso fare un breve *excursus* delle diverse proroghe, iniziando dal D.M. del 28 Settembre 2010 che per primo ha prorogato l'entrata in vigore operativa del SISTRI al 31 Dicembre 2010;

pochi giorni prima della data suddetta, il 22 Dicembre del 2010, con un nuovo D.M. si è prorogata la data d'inizio al 31 Maggio 2011.

Proprio quando ci si aspettava l'inizio del nuovo sistema di tracciabilità che avrebbe dovuto rivoluzionare, potenzialmente, il sistema di gestione dei rifiuti ( e per quel che a noi interessa anche il sistema sanzionatorio), il D.M. del 26 Maggio 2011 introduceva una nuovo regime di proroga differenziato per categorie di operatori.

In particolare:

- a) dal 1° settembre 2011 per i produttori di rifiuti con più di 500 dipendenti, per gli impianti di smaltimento e recupero e per i trasportatori autorizzati a trasportare più di 3mila tonnellate di rifiuti all'anno;
- b) dal 1° ottobre 2011 per i produttori di rifiuti che hanno tra i 250 e i 500 dipendenti, i Comuni e le imprese che gestiscono i rifiuti urbani in Campania;
- c) dal 2 novembre 2011 per i produttori di rifiuti che hanno tra 50 e 249 dipendenti;
- d) dal 1° dicembre 2011 per i produttori di rifiuti che hanno tra 10 e 49 dipendenti e i trasportatori autorizzati a trasportare fino a 3mila tonnellate di rifiuti all'anno;
- e) dal 2 gennaio 2012 per i produttori di rifiuti pericolosi che hanno fino a 10 dipendenti.

Rispetto a quest'ultima categoria, il Parlamento ha disposto, con la legge 12 Luglio 2011 n. 106, che il Sistri non poteva essere operativo prima del primo giugno 2012.

La vera sorpresa è stata quando, il 13 Agosto 2011, all'interno della manovra economica estiva del governo (D.L. 13 Agosto 2011 n. 138) si prevedeva l'abrogazione di tutti gli articoli che si riferivano al SISTRI.

Solo un mese dopo, in sede di conversione della manovra, il 17 Settembre 2011 ( L. 148/2011) , non si è più fatto riferimento all'abrogazione ma si è solo e, nuovamente, prorogata la data che darà avvio al SISTRI: il 9 Febbraio 2012 ( per tutte le categorie di operatori).

In questa “logica della proroga” non possiamo prevedere con sicurezza l'utilizzo del SISTRI ma, potendo esso modificare, in modo rilevante, il sistema di gestione dei rifiuti, abbiamo ritenuto doveroso delinearne i punti fondamentali.

Il discorso sulla qualificazione dei soggetti attivi, nel sistema “gestione”, e sugli obblighi che questi devono adempiere, si innesta in un discorso più ampio, cioè quello relativo al sistema sanzionatorio che è previsto nella parte quarta del d.lgs. 152/2006, parte quarta che sarà utile ai fini dell'analisi dell'art. 260 del d.lgs. 152/2006.

## 5. Cenni sul sistema sanzionatorio del Testo Unico

Nel Titolo VI del Testo Unico di diritto ambientale, vi sono delle disposizioni che prevedono, per buona parte, sanzioni penali e, in modo marginale, sanzioni amministrative.

Di seguito verranno elencate alcune fattispecie criminose che, in parte, sono connesse con la norma oggetto del presente lavoro, che sanziona l'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti (art. 260 del d.lgs n. 152/2006) e che ci aiuteranno ad interpretare sistematicamente la norma oggetto del nostro lavoro. Successivamente ci soffermeremo sull'iter legislativo che ha portato alla sua attuale versione.

La **gestione abusiva dei rifiuti**, all'art. 256, comma 1, d.lgs. 152/2006 incrimina l'attività di gestione di rifiuti in mancanza, a seconda delle ipotesi, di autorizzazione, iscrizione o comunicazione, di cui alla sottesa disciplina amministrativa.

La giurisprudenza e la dottrina attribuiscono alla suddetta norma natura di reato comune, commesso da soggetti esercenti una attività di gestione dei rifiuti, anche in modo non professionale, secondario o consequenziale all'esercizio di un'attività primaria diversa.

Il produttore/il detentore, in caso di consegna dei rifiuti a terzi :

“ ha l'obbligo di controllare che gli stessi siano autorizzati alle attività di raccolta e smaltimento o recupero. Qualora tale verifica sia omessa, il detentore risponde a titolo di colpa, per inosservanza della regola di cautela imprenditoriale”<sup>36</sup>.

La disposizione in esame punisce la raccolta, il trasporto, il recupero, lo smaltimento, il commercio e l'intermediazione in mancanza di titolo “abilitativo” o di “comunicazione”.

Per titolo abilitativo intendiamo l'iscrizione che abilita all'esercizio dell'attività richiesta per cinque anni e l'autorizzazione regionale per le più complesse e tecnicamente “delicate” attività di recupero e smaltimento, i cui profili amministrativi sono disciplinati agli art. 208, 210, 211 de d.lgs. 152/2006.

---

<sup>36</sup> Cass. Pen., sez. III, 2004 n. 21588



La comunicazione è invece prevista per alcune determinate tipologie di gestione, nel caso, ad esempio, di auto smaltimento.<sup>37</sup>

La pena è, rispettivamente, dell'arresto in alternativa all'ammenda, ovvero, dell'arresto e dell'ammenda, a seconda che la condotta riguardi rifiuti non pericolosi o pericolosi.

In presenza di differenti tipologie di gestione abusiva tra loro collegate con una certa quantità di mezzi e persone, l'ingente numero dei rifiuti illegalmente trattati, potrà eventualmente ritenersi integrato con il più grave reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti ( art.260 d.lgs. 152/2006).

La Cassazione, in merito a questo collegamento, ritiene “non configurabile un rapporto di specialità, sicché il ricorso nella fattispecie concreta sia degli elementi formali dell'uno (mancanza di autorizzazione) che quelli sostanziali dell'altro (allestimento di mezzi e di attività continuativa e organizzate), può dar luogo al concorso di entrambi i reati ai sensi dell'art. 81 c.p.”.<sup>38</sup>

Il secondo comma dell'art. 256 d.lgs. 152/2006, sanziona penalmente lo stesso comportamento previsto dal precedente art. 255 comma 1 ivi sanzionato in via amministrativa.

---

<sup>37</sup> ex art. 215 d.lgs. 152/2006: A condizione che siano rispettate le norme tecniche e le prescrizioni specifiche di cui all'articolo 214, commi 1, 2 e 3, le attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuate nel luogo di produzione dei rifiuti stessi possono essere intraprese decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività alla competente Sezione regionale dell'Albo, di cui all'articolo 212, che ne dà notizia alla provincia territorialmente competente, entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione stessa. 2. Le norme tecniche di cui al comma 1 prevedono in particolare: a) il tipo, la quantità e le caratteristiche dei rifiuti da smaltire; b) il ciclo di provenienza dei rifiuti; c) le condizioni per la realizzazione e l'esercizio degli impianti; d) le caratteristiche dell'impianto di smaltimento; e) la qualità delle emissioni e degli scarichi idrici nell'ambiente. 3. La Sezione regionale dell'Albo iscrive in un apposito registro le imprese che effettuano la comunicazione di inizio di attività ed entro il termine di cui al comma 1 verifica d'ufficio la sussistenza dei presupposti e dei requisiti richiesti. A tal fine, alla comunicazione di inizio di attività, a firma del legale rappresentante dell'impresa, è allegata una relazione dalla quale deve risultare: a) il rispetto delle condizioni e delle norme tecniche specifiche di cui al comma 1; b) il rispetto delle norme tecniche di sicurezza e delle procedure autorizzative previste dalla normativa vigente. 4. Qualora la Sezione regionale dell'Albo accerti il mancato rispetto delle norme tecniche e delle condizioni di cui al comma 1, la medesima Sezione propone alla provincia di disporre con provvedimento motivato il divieto di inizio ovvero di prosecuzione dell'attività, salvo che l'interessato non provveda a conformare alla normativa vigente detta attività ed i suoi effetti entro il termine e secondo le prescrizioni stabiliti dall'amministrazione. 5. La comunicazione di cui al comma 1 deve essere rinnovata ogni cinque anni e, comunque, in caso di modifica sostanziale delle operazioni di autosmaltimento. 6. Restano sottoposte alle disposizioni di cui agli articoli 208, 209, 210 e 211 le attività di autosmaltimento di rifiuti pericolosi e la discarica di rifiuti.

<sup>38</sup> Cass. Pen., sez. VI, 13.07. 2004, n. 30373.

In particolare, il più gravoso regime sanzionatorio deriva, in questo caso, dall'aver disegnato la fattispecie come propria, avendo indicato, nei soggetti agenti, coloro che, per particolari qualifiche soggettive ricoperte, dovrebbero essere a conoscenza delle conseguenze dell'illecita condotta tenuta<sup>39</sup>.

Le condotte punite sono tre: abbandono, deposito incontrollato e immissione di rifiuti nelle acque sotterranee o superficiali in violazione del divieto di abbandono di cui all'art. 192.

L'abbandono sussiste in presenza di condotte incompatibili con una qualsiasi delle forme di legittima gestione (stoccaggio, messa in riserva, realizzazione di una discarica autorizzata) dei rifiuti.

La nozione di deposito incontrollato non si trova nell'art. 183 del testo unico ambientale, ma a tale mancanza ha supplito la giurisprudenza, che lo ha definito come "il deposito temporaneo realizzato dal produttore che non ecceda i limiti, quantitativi e temporali previsti dall'art. 183 primo comma, lett. m. ”.

Un certo orientamento per la interpretazione giurisprudenziale non rileva il controllo fattuale-materiale del deposito, bensì la sua legittimità giuridica, sussistente nei limiti temporali (un anno), quantitativi (30 metri cubi, di cui al massimo 10 pericolosi) e modali di cui all'art. 183, lett. bb)<sup>40</sup>.

Posto che il deposito incontrollato, in violazione dell'art. 183, lett. bb), d.lgs. 152/2006, si qualifica come deposito preliminare o messa in riserva. In caso di mancata autorizzazione, si configurerebbe il reato di gestione abusiva ex art. 256, comma 1 d.lgs. 152/2006 con la stessa pena prevista dal medesimo articolo al comma 2, per cui, la violazione di criteri diversi da quelli previsti dall'art. 183 bb) configurerebbe fattispecie altrimenti previste e, quindi, una adeguata tutela.

Il 3 comma dell'art. 256 d.lgs. 152/2006 attribuisce rilevanza penale alla condotta di chi realizza o gestisce una discarica non autorizzata, prevedendo sanzioni diverse in considerazione della natura pericolosa o meno dei rifiuti stoccati.

---

<sup>39</sup> F.Giunta, *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Cedam, Padova, 2007.

<sup>40</sup> Ruga Riva C., op. cit.

Per discarica intendiamo, secondo la previsione legislativa (art. 182 che rimanda al d.lgs. 13.01.2003 n. 36, di attuazione della direttiva 1999/31/CE confermata poi dalla giurisprudenza<sup>41</sup>), “il ripetitivo accumulo nello stesso luogo di materiali oggettivamente destinati all’abbandono, con trasformazione del sito”.

Per realizzazione si intende l’allestimento (lavori o situazione di fatto) dell’area utilizzata come sito di discarica e il reato si consuma nel momento in cui i lavori possano dirsi conclusi.

Il reato di gestione, a differenza di quello di realizzazione, è permanente e l’offesa si protrae fino all’ultimo atto di deposito o smaltimento illecito, e cessa con il venir meno della gestione o con il conseguimento dell’autorizzazione<sup>42</sup>.

Sono stati ritenuti indici rivelatori utili a distinguere la discarica dall’abbandono o dal deposito incontrollato: la dimensione dell’ammasso, quantitativa e volumetrica, dei rifiuti, la natura e lo stato di decomposizione degli stessi, il deturpamento provocato nell’ambiente circostante, lo spazio dell’area occupata e altre specifiche indagini onde poter disporre di più riscontri possibili, per meglio valutare l’effettivo grado di compromissione dell’ambiente<sup>43</sup>.

La responsabilità del proprietario del fondo dove altri realizzi o gestisca la discarica è controversa.

Si discute se l’inerzia del proprietario, estraneo alle condotte attive di realizzazione o gestione di discarica abusiva, sia sanzionabile a titolo di omissione.

La giurisprudenza prevalente tende a negare obblighi giuridici di impedire l’evento (il reato di discarica abusiva) in capo al proprietario del fondo. Vi sono alcune sentenze recenti che, però, ritengono il proprietario responsabile a titolo di colpa, ritenendolo corresponsabile della realizzazione o gestione della discarica abusiva.<sup>44</sup>

Il quarto comma dell’art. 256 d.lgs. 152/2006 prevede una riduzione della metà delle pene previste ai commi 1, 2 e 3 (arresto da tre mesi a un anno o ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti

---

<sup>41</sup> Cass. Pen., sez. III, n. 3932/2006.

<sup>42</sup> Cass. Pen., sez. III, n. 13456/2007.

<sup>43</sup> In Nespor S.-De Cesaris A.L., *in codice dell’ambiente*, III ed., Giuffrè, 2009.

<sup>44</sup> Cass. Pen., sez. III, 2007, in *lexambiente*

non pericolosi, con l'arresto da sei mesi a due anni e con ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro quando parliamo di rifiuti pericolosi) nelle ipotesi di inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni, nonché nelle ipotesi di carenza dei requisiti e delle condizioni richiesti per le iscrizioni o comunicazioni.

La dottrina ha ritenuto pacifico che “trattasi di reato di pericolo che si perfeziona con la violazione di uno degli obblighi previsti dall'autorizzazione”<sup>45</sup>.

L'art. 257 d.lgs.152/2006 punisce il reato di omessa bonifica, e afferma il principio di derivazione comunitaria “chi inquina paga”, per il quale l'obbligo di bonifica (quindi, di eliminazione della situazione di inquinamento) grava sul soggetto che ha causato con dolo o colpa l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee. La norma incrimina anche chi, avendo scoperto un inquinamento pregresso commesso da altri, ometta di farne denuncia alle autorità preposte.

E' altresì prevista la circostanza aggravante, sanzionata con pena congiunta dell'arresto e dell'ammenda, nel caso in cui l'inquinamento sia provocato da “sostanze pericolose”.

L'esecuzione della bonifica consente al responsabile dell'inquinamento di guadagnare l'impunità salvando, in extremis, lo stesso bene giuridico messo in pericolo precedentemente.

Il reato si consuma con l'omessa bonifica nei tempi e nei modi stabiliti nel relativo progetto.

L'art. **259 d.lgs. 152/2006** disciplina la fattispecie di traffico illecito di rifiuti, riprendendo il contenuto dell'abrogato art. 53 del decreto Ronchi.

La condotta sanzionata è quella del trasferimento dei rifiuti, ai fini di smaltimento o di recupero, al di fuori dello Stato di appartenenza dell'impresa produttrice verso altro Stato, in violazione del regolamento comunitario CE 259/93 del 1.2.1993, modificato dal regolamento CE 1013/06 14.6.2006.

Secondo autorevole dottrina<sup>46</sup> con il citato regolamento, viene scoraggiata l'esportazione di rifiuti destinati allo smaltimento, incentivando

---

<sup>45</sup> In Nespor S.-De Cesaris A.L., op. cit., nota Beltrame.

<sup>46</sup> Giunta F., *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Cedam, Padova, 2007.

l'autosufficienza dello Stato produttore e, dall'altro lato, viene vietata, per i rifiuti destinati al recupero.

Le condotte punite sono due:

- ✓ Chiunque effettua una spedizione di rifiuti costituente traffico illecito ai sensi dell'articolo 26 del regolamento (CEE) 1° febbraio 1993, n. 259.
- ✓ O effettua una spedizione di rifiuti elencati nell'Allegato II del citato regolamento, in violazione dell'articolo 1, comma 3, lettere a), b), c) e d), del regolamento stesso;

La pena prevista è l'ammenda da millecinquecento cinquanta euro a ventiseimila euro e con l'arresto fino a due anni, aumentata fino ad un terzo, in caso di spedizione di rifiuti pericolosi.

Dopo aver tracciato le linee generali del sistema sanzionatorio previsto dal Testo Unico in materia ambientale, ci inoltreremo nel vivo della questione relativa al delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

## Capitolo II

### Art.260 del D.lgs. 152/2006

#### “Attività Organizzate per il traffico illecito dei rifiuti”

“Chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti è punito con la reclusione da uno a sei anni. Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la pena della reclusione da tre a otto anni. Alla condanna conseguono le pene accessorie di cui agli articoli 28, 30, 32-bis e 32-ter del codice penale, con la limitazione di cui all'articolo 33 del medesimo codice. Il giudice, con la sentenza di condanna o con quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, ordina il ripristino dello stato dell'ambiente e può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente”.

#### **1. Iter legislativo: disciplina comunitaria, legislazione nazionale e lavori in commissione.**

Il traffico illecito di rifiuti rappresenta un settore dal quale la criminalità organizzata ricava profitti enormi. Lo sversamento continuato ed indiscriminato di rifiuti sul territorio produce conseguenze sulla tutela ambientale e sulla salute pubblica.

##### 1.1. La disciplina comunitaria

L'esigenza di tutela dell'ambiente ha portato il legislatore alla consapevolezza dell'insufficienza delle varie direttive settoriali in materia di acqua, aria e rifiuti, spingendo, quindi, ad affrontare il problema della criminalità ambientale per assicurare un livello adeguato di protezione del bene giuridico ambiente, obiettivo riconosciuto e sancito in particolare dall'art. 174, paragrafo 2<sup>47</sup> del Trattato UE.

---

<sup>47</sup> Art. 174 paragrafo 2: “la politica della Comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni

Già nel 1998 il Consiglio d'Europa<sup>48</sup> emanò una convenzione sulla tutela penale dell'ambiente. La Convenzione, stipulata a Strasburgo, conteneva due fondamentali novità:

1. Previsione di fattispecie delittuose per sanzionare gravi attentati all'ambiente;
2. In secondo luogo, si prevedeva la responsabilità delle persone giuridiche in caso di accertate violazioni.<sup>49</sup>

Successivamente il Consiglio Europeo, a Tampere, il 15 e il 16 ottobre 1999, nella riunione straordinaria sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nell'Unione europea, chiese alle istituzioni comunitarie di concordare incriminazioni e sanzioni comuni per una serie definita di attività criminose particolarmente gravi, compresi i reati ambientali.

Nel 2001, il Consiglio europeo propose, su pressione della Danimarca, una direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, individuando un insieme di reati ambientali per tutta la comunità.

Tale proposta non si tradusse in direttiva poiché il Consiglio individuò la materia tra quelle relative alla creazione del c.d. terzo pilastro, come discusso a Tampere.

La Commissione europea, con la proposta 2001/0076, aveva introdotto nove reati ambientali che riguardavano l'inquinamento (di aria, acqua e suolo), il traffico e il trattamento dei rifiuti, il funzionamento illecito degli impianti in cui si svolgono attività pericolose, le attività legate ai materiali nucleari, gli illeciti legati agli animali, il deterioramento di habitat protetti e il commercio o l'uso illecito di sostanze che riducono lo strato di ozono.

Fu quindi adottata, il 27 gennaio 2003, la Decisione Quadro 2003/80/GAI, del Consiglio, relativa alla protezione dell'ambiente, attraverso il diritto penale.

---

della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio che chi inquina paga”

<sup>48</sup> Il Consiglio europeo ha una duplice funzione: definire gli orientamenti e le priorità politiche generali dell'UE e gestire questioni complesse o delicate che non possono essere risolte a livello di cooperazione intergovernativa. Sebbene influenzi l'agenda politica dell'UE, non può approvare atti legislativi.

<sup>49</sup> Galanti A., *La tutela dell'ambiente tramite il diritto penale: prospettive d'evoluzione*, Pubblicato su IndustrieAmbiente.it.

La Corte di giustizia, nel 2005<sup>50</sup>, annullò la decisione, dichiarando che: “in sede di attuazione della politica ambientale qualunque armonizzazione penale, ancorché limitata come quella derivante dalla Decisione quadro, deve essere esclusa quand’anche si rivelasse necessaria a garantire l’effettività del diritto comunitario” e che “la tutela dell’ambiente, costituisce uno degli obiettivi essenziali della Comunità”, riconducibile pertanto al c.d. “primo pilastro”, nel cui ambito gli *artt. 174-176* del Trattato “costituiscono, in via di principio, la *cornice normativa* entro la quale deve attuarsi la politica comunitaria in materia ambientale”.

In esito a questa sentenza la Commissione ha presentato, in data 9 febbraio 2007, la proposta<sup>51</sup> sulla tutela penale dell’ambiente, proposta che è stata motrice della direttiva 2008/99/CE che dà obbligo, agli Stati membri, di conformare gli ordinamenti interni al suo contenuto, al più tardi, entro il 26 dicembre 2010.

La direttiva 2008/99/CE, di cui abbiamo già affrontato i contenuti generali e il suo recepimento in Italia con il d.lgs. n. 121 del 2011, rappresenta il banco di prova dell’effettiva capacità del legislatore europeo di conformarsi a plausibili criteri di legittimazione di un intervento sovranazionale volto ad armonizzare i sistemi penali degli Stati membri.

La direttiva, infatti, costituisce una potenziale fonte di rinnovamento della normativa penale ambientale degli Stati membri e un fondamentale strumento di rinvigorismento delle strategie e dell’azione di contrasto alla criminalità ambientale.

La *Direttiva 2008/99/CE* garantisce un livello minimo rispetto a quello garantito nell’art. 260 del d.lgs. 152/2006. Occorre evidenziare, innanzitutto, che rispetto alla Convenzione del 1998 vi è una parziale, ma significativa, modifica che riguarda l’elemento psicologico del reato, con riferimento particolare ai reati colposi. Mentre la Convenzione prevedeva pene conseguenti a fatti colposi, commessi con “negligenza”, nella direttiva, invece, i reati sono puniti solo per dolo o grave negligenza.

L’elemento soggettivo della colpa, sub specie di “*grave negligenza*” non è stato accolto dal legislatore italiano, avendo previsto come unico

---

<sup>50</sup> Corte di Giustizia, sent. 13 settembre 2005 causa C-176/03

<sup>51</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del consiglio sulla tutela penale dell’ambiente. Comm. 2007/51, Bruxell, 9.02.2007, in [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu).



elemento psicologico il dolo specifico, restringendo così il campo di applicabilità della *Direttiva* e recependo, in difetto, quest'ultima<sup>52</sup>.

In secondo luogo, la *Direttiva* comunitaria, già a differenza della decisione,<sup>53</sup> prevede che le spedizioni di rifiuti devono considerarsi reati solo nei casi più gravi, cioè quando interessino “quantità non trascurabili” di rifiuti, mentre il nostro articolo 260 d.lgs. 152/2006, fa riferimento ad “ingenti quantitativi” che, di seguito, analizzeremo nel dettaglio.

La *Direttiva* 2008/99/CE, nel configurare il reato, individua le varie attività di gestione: “la raccolta, il trasporto, il recupero o lo smaltimento di rifiuti, comprese la sorveglianza di tali operazioni e il controllo dei siti di smaltimento successivo alla loro chiusura nonché l'attività effettuata in quanto commerciante o intermediario (gestione dei rifiuti), che provochi o possa provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alla qualità dell'aria, alla qualità del suolo o alla qualità delle acque, ovvero alla fauna o alla flora.”.

Infine, la *Direttiva*, impone agli Stati membri l'adozione di sanzioni penali “efficaci, proporzionate e dissuasive” nei confronti delle persone fisiche o giuridiche, senza però stabilire una soglia minima per le pene che, invece, proprio nell'art. 260, la computazione della pena è determinante per una serie di conseguenze che analizzeremo approfonditamente.

Ai fini del nostro lavoro è interessante evidenziare che la *direttiva* 2008/99 prende in considerazione i reati anche quando “sono commessi nell'ambito di un'organizzazione criminale”.

Ed è su quest'ultimo assunto che possiamo notare come, il coinvolgimento delle organizzazioni criminali, comporta il rischio che la tendenza della moderna criminalità organizzata ad operare al di là dei confini nazionali si estenda anche alla commissione dei reati ambientali<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Vita A., *Delitto di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”: elementi costitutivi*, in *Rivista Penale* 5/2011.

<sup>53</sup> Fonte di diritto Comunitario

<sup>54</sup> Vagliasindi G.M., *la direttiva 2008/99/CE e il Trattato di Lisbona: verso un nuovo volto del diritto penale ambientale italiano?*, in *Dir. Comm.int.* 2010, 03, 449.

## 1.2. La legislazione nazionale

L'art. 260 del Codice dell'ambiente rappresenta la norma nella quale rintracciamo la tutela nazionale relativa al problema delle c.d. *ecomafie*.

L'art. 260 ripropone la formulazione dell'art. 53-bis del d.lgs. 22/1997 (c.d. decreto Ronchi) anche se, nella prima stesura del decreto Ronchi, l'art. 53-bis non configurava una fattispecie delittuosa. Infatti, solo con **l'art. 22 della legge del 23 marzo 2001 n. 93** si è riempito il vuoto legislativo relativo ad un'ipotesi di maggiore disvalore sociale, introducendo il primo delitto in materia di rifiuti con la pena della reclusione da uno a sei anni (oggi da due a sei).

La modifica apportata al decreto Ronchi, con l'introduzione dell'art. 53-bis, trova la sua genesi nell'analisi della Commissione Ecomafia del Ministero dell'Ambiente<sup>55</sup> che aveva ritenuto le ipotesi convenzionali del decreto Ronchi, insufficienti per contrastare i traffici illeciti di rifiuti.

La Commissione d'inchiesta cercò di mettere in evidenza e di illustrare in maniera organica i principali fenomeni criminali connessi al ciclo dei rifiuti, appurò infatti che nel 2000, periodo in cui si svolse il suo lavoro, 35 milioni di tonnellate di rifiuti venivano smaltiti in modo illecito o criminale, ogni anno.

Dimostrando, inoltre, che “non è solo la criminalità organizzata ad operare in modo illegale ma le stesse società commerciali o imprese non legate ad essa, ma che hanno come ragione sociale la gestione illecita dei rifiuti, soprattutto di origine industriale. Nella gestione illecita del ciclo dei rifiuti non si registrano forme di concorrenza o scontri come invece accade in altri settori criminali (traffico degli stupefacenti o controllo del racket): il business è evidentemente talmente consistente da rendere preferibile la collaborazione alla concorrenza spietata.”

L'analisi della Commissione, infine, constatò che nell'area territoriale meridionale vi era maggior organizzazione criminale, soprattutto nelle

---

<sup>55</sup> La Commissione Parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti è stata istituita con la legge 31 ottobre 2001, n. 399, con il compito di indagare sul rapporto tra le organizzazioni criminali e la gestione del ciclo dei rifiuti, le cosiddette *ecomafie*, e più in generale sulle attività illecite collegate al settore dei rifiuti; verificare l'attuazione delle normative vigenti in materia di rifiuti nonché i comportamenti della pubblica amministrazione e le modalità di gestione dei servizi di smaltimento dei rifiuti da parte degli enti locali. La Commissione oltre a proporre soluzioni legislative, deve riferire al Parlamento al termine dei suoi lavori oppure quando ne ravvisi la necessità.

fasi di raccolta e trasporto, mentre nel settentrione vi era un fattore di insediamento, pur non trovando clan stabili<sup>56</sup>.

Nell'ambito della predetta commissione, venne, altresì, istituita una Sottocommissione che realizzò un progetto legislativo che prevedeva l'introduzione, nel Libro II del codice penale, un nuovo Titolo, VI-bis, rubricato: delitti contro l'ambiente, formato da 8 articoli (da 452-bis a 452-nonies) i quali prevedevano quattro nuove ipotesi di delitto: inquinamento ambientale, distruzione del patrimonio naturale, traffico illecito di rifiuti e frode in materia ambientale)<sup>57</sup>.

L'idea della Commissione era, come abbiamo visto, quella di inserire le norme incriminatrici direttamente nel codice penale introducendo talune fattispecie di reato sotto un autonomo titolo ("dei delitti contro l'ambiente").

La proposta non ebbe seguito.

Il disegno di legge aveva eliminato, lasciando il passo alle sanzioni accessorie tradizionali, la norma relativa all'introduzione di alcune sanzioni a carico delle persone giuridiche, ove si ancorava la responsabilità penale dell'ente collettivo, all'omesso controllo dell'operato dei suoi amministratori o dirigenti che avessero commesso taluni dei delitti previsti nel nuovo Titolo.

La base della proposta era costituita dai delitti di "inquinamento ambientale" e di "distruzione del patrimonio naturale".

Invece, la nuova fattispecie "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuto" è stata introdotta dalla legge 23 marzo 2001 n. 93 all'elenco delle incriminazioni (allora previste dal decreto Ronchi) nell'art.53-bis: il nuovo delitto, che non si inseriva in *corpus* opportunamente collocato nella topografia della nostra legislazione penale, costituiva un frammento dell'apparato normativo – repressivo.<sup>58</sup>

La fattispecie, senza modifiche, è stata introdotta, come già abbiamo detto, nel Testo Unico dell'Ambiente all'art.260.

---

<sup>56</sup> Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, Scalia Presidente, 2000. <http://www.xitizap.com/scalia.pdf>

<sup>57</sup> G. Amendola, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: introdotto il primo delitto contro l'ambiente*, in Riv. di diritto penale e processo 2001.

<sup>58</sup> Così De Santis G., *il delitto di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" nel quadro della annunciata riforma dello statuto penale dell'ambiente*, in Resp. civ. e prevenzione 2008, 04,756.

Vi sono state, poi, una serie di proposte di rivisitazione dei reati ambientali per dare maggiore efficacia repressiva.

Soltanto nella XV legislatura sono stati presentati numerosi disegni di legge, considerati espressione indiretta dell'inadeguatezza dell'attuale normativa ad essere valido strumento repressivo delle aggressioni perpetrate nei confronti dell'ambiente<sup>59</sup>.

Una delle proposte è quella fatta dal Ministro dell'ambiente e dal Ministero della giustizia<sup>60</sup> approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile 2007 e presentato alla Camera dei Deputati il 22 maggio 2007.

Il d.d.l. recava "disposizioni concernenti i delitti contro l'ambiente". Tali disposizioni manifestavano l'esigenza di non riservare la tutela penale al solo ambito codicistico, ritenendo, infatti, che le contravvenzioni meramente formali, (ad es. mancanza di autorizzazione o violazione delle prescrizioni contenute nelle stesse), ovvero, i reati di pericolo astratto (superamento di soglie di inquinamento), dovevano continuare ad essere disciplinate dalla normativa extra-codicistica in materia di ambiente e, segnatamente, dal codice dell'ambiente, riservandosi al codice penale la materia dei delitti, colposi o dolosi, di pericolo concreto o di danno.

Il d.d.l. prevedeva, come il progetto della Sottocommissione del 1998, l'introduzione nel libro II del codice penale, del titolo VI-bis, rubricato "dei delitti contro l'ambiente", nel quale sono inseriti gli articoli da 452-bis a 452-sexiedecies.

L'art. 260 del d.lgs.152/2006 sarebbe stato sostituito dall'art. 452-septies e modificato in modo sostanziale:

1. Non vi sarebbe più il riferimento al dolo specifico dell'ingiusto profitto;
2. Non verrebbe ripresa la formula "comunque gestisce abusivamente" presente nell'art.260, aggiungendo fattispecie rispetto a chi "acquista, procura ad altri, tratta, abbandona o smaltisce ingenti quantitativi di rifiuti";
3. L'avverbio **abusivamente** verrebbe sostituito dal termine "illegittimamente", eliminando, alla base, tutte le questioni sollevate

---

<sup>59</sup> Vita A., op.cit.

<sup>60</sup> Osservazioni sul d.d.l. n. C-2692, approvato dal consiglio dei ministri il 24 aprile 2007, recante "Disposizioni concernenti i delitti contro l'ambiente" a cura dell'Associazione Nazionale Magistrati.

sul significato del predetto avverbio, questioni di cui tratteremo a lungo in seguito;

4. Il d.d.l. non qualifica l'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti come reato indipendente da quello di associazione a delinquere, anzi, rinvia ad esso, per fissare la pena, ritenendo superfluo inserire una fattispecie autonoma, essendo già presente, nel nostro ordinamento, il reato associativo. Scompare quindi il riferimento alle c.d. Ecomafie.

Anche questo d.d.l. non ha completato l'iter parlamentare, non ha, quindi, trovato esecuzione.

Dopo aver analizzato l'iter legislativo sia comunitario che nazionale, e dopo aver approfondito anche il tema delle eventuali modificazioni della norma, esaminiamo gli elementi del reato di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti", reale oggetto della nostra analisi.

## **2. Individuazione del bene giuridico tutelato nel reato di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti": Incolumità Pubblica.**

Nella descrizione di una norma penale, che sanzioni un determinato comportamento, è indispensabile, secondo il principio di offensività, subordinare la sanzione penale alla lesione di un bene giuridico.

La lesione può essere tanto nocimento effettivo quanto nocimento potenziale.<sup>61</sup>

Nell'ambito del diritto penale dell'offesa è possibile distinguere tra reati di danno, per la cui consumazione è richiesta la lesione del bene tutelato, e reati di pericolo, consistenti in condotte di mera esposizione a rischio di lesione del bene.

Le ragioni per cui il legislatore sposta all'indietro la soglia di punibilità risiedono, da un lato, nella continua evoluzione tecnologica, che determina l'aumento delle attività rischiose, dall'altro, nell'assunzione, da parte dello Stato, di compiti di natura solidaristica che impongono la predisposizione di una protezione anticipata di beni di particolare rilevanza.

---

<sup>61</sup> Garofoli, manuale di diritto penale 2009, p. 537 Roma

Questa breve introduzione sulla distinzione tra reati di danno e reati di pericolo è legata all'individuazione del bene giuridico oggetto dell'art. 260 che, larga parte della giurisprudenza e della dottrina, individua nella pubblica incolumità<sup>62</sup>.

La disciplina dell'incolumità pubblica è prevista nel codice penale del 1930, nel titolo VI, nell'ambito dei fatti lesivi di maggior rilievo per la collettività, in seguito alla progressione discendente cui si ispira il codice vigente ove "bene" rappresenta l'interesse di natura sociale tutelato in posizione intermedia tra i beni pubblici e quelli privati, in una dimensione "fortemente istituzionale", com'è evidente dall'iterativo ripetersi della qualificazione di "pubblico"<sup>63</sup>.

I delitti contro l'incolumità pubblica sono ripartiti in delitti di comune pericolo, mediante violenza, e, in delitti di comune pericolo mediante frode.

Il comune pericolo è tradizionalmente definito come "la possibilità (pericolo remoto) o la probabilità (pericolo prossimo) di un danno, per l'incolumità, di un numero indeterminato di persone, ovvero, di un pericolo per l'incolumità delle persone, più grave di quello attualmente già sorto, prodotti da una modificazione del mondo esterno, favorevole all'azione di cause dannose".<sup>64</sup>

La nozione di pubblica incolumità si è andata delineando e strutturando con riferimento alla sicurezza pubblica, con riferimento alla sicurezza collettiva, identificandosi con il complesso delle condizioni necessarie ed indispensabili alla esplicitazione primaria della convivenza sociale.<sup>65</sup>

Di fronte ad azioni od omissioni che ledono o minacciano beni facenti capo ai singoli, manifestando una potenza espansiva che trascende il riferimento all'individuo, si afferma l'esigenza di anticipare il momento della usuale operatività della penale punibilità, creando fattispecie strutturate sul pericolo alla pubblica incolumità come requisito della fattispecie.

---

<sup>62</sup> Garofoli, diritto penale parte generale, p 526

<sup>63</sup> Padovani, *L'organizzazione della parte speciale*, in padovani-sartorini, diritto penale e fattispecie criminosa, 2ed bologna 2002

<sup>64</sup> Manzini, *Trattato di diritto penale italiano IV*, 244, Torino.

<sup>65</sup> Sammarco G., *voce incolumità pubblica (reati contro la)*, in Enc. Dir., Giuffrè, 1971, vol XXI, 31.

Sono la diffusività del pericolo e l'indeterminatezza delle vittime, gli elementi salienti che contraddistinguono i reati appartenenti a questa categoria, e ne spiegano la denominazione.

Diffusività ed indeterminatezza che esprimono la potenza espansiva attribuita a certe situazioni di fatto,

di allargare il pericolo o il danno per contestualità (nei disastri) o per propagazione (nelle epidemie e negli avvelenamenti).<sup>66</sup>

Le disposizioni incriminatrici previste dal codice penale, che tutelano l'interesse "incolumità pubblica", rispondono alla generale e fondamentale distinzione del *aut vi aut fraude*, regolamento 259/93/CE. Ad esempio, abbiamo il delitto di strage (art.422) in riferimento ai delitti commessi con la forza e quello d'epidemia (art. 438) in nesso con i delitti connessi mediante frode.

Ricordiamo come il reato di epidemia abbia un interesse afferente, rispetto a quello della pubblica incolumità, che è la salute, come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse collettivo<sup>67</sup>.

Abbiamo ricordato questi reati, previsti dal codice, avendo presente anche il delitto previsto ex art. 260 d.lgs. 152/2006, che, pur trovando la sua tutela in una parte "speciale" del diritto penale, interessi anch'esso la pubblica incolumità e in più, come per il reato di epidemia, tutela, come bene afferente, l'ambiente.

E' possibile ricavare l'interesse tutelato dall'art. 260 d.lgs.152/2006 laddove si riconosce la valenza di attività di pubblico interesse alla gestione dei rifiuti, da svolgersi in modo da assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci<sup>68</sup>.

L'esperienza applicativa dei delitti contro l'incolumità è condizionata dalla progressiva espansione e dalla crescente importanza assunta dalla legislazione complementare ed accessoria che si interseca con la disciplina codicistica.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Lai A., voce *Incolumità pubblica (reati contro la)*, in Enc. Treccani, 1989, vol. XVI,2.

<sup>67</sup> Art. 32 Cost. "La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana."

<sup>68</sup> Ramacci L., *delitto di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti"*: nuovi chiarimenti dalla Corte di Cassazione, in Rivista penale 02/2006.

<sup>69</sup> Gargani A., "Il danno qualificato dal pericolo", Torino, 2005.

Nella condotta delittuosa oggetto del nostro lavoro, la tutela dell'incolumità pubblica viene considerata tenendo conto della nozione evolutiva del bene ambiente, la lesione del quale incide sulla sicurezza della vita e l'integrità della salute delle persone.

E' proprio relativamente alla salute pubblica che è stata avvertita, con particolare intensità, l'esigenza di un'ulteriore anticipazione della tutela, al fine di prevenire danni o pericoli collettivi.

In particolare, questa esigenza è visibile nelle ipotesi di reato extra-codicistiche in cui la lesione alla salute è requisito di tipicità o che, comunque, vengono fondate su valutazioni di astratta pericolosità per la salute<sup>70</sup>.

La nozione di pubblica incolumità si è andata delineando e strutturando con riferimento alla sicurezza collettiva, identificandosi con il complesso delle condizioni necessarie ed indispensabili alla esplicitazione primaria della convivenza sociale.<sup>71</sup>

Dopo aver chiarito il senso del legame tra il bene "pubblica incolumità" e il reato di pericolo, sul quale ci soffermeremo in seguito, è doveroso fare riferimento alle fonti interpretative che assegnano al reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti la tutela del bene "pubblica incolumità".

La prima sentenza della Corte di Cassazione, che ha qualificato il reato in esame come reato posto a tutela della pubblica incolumità<sup>72</sup> risale al 2004. In tale occasione, riferendosi all'art. 53-bis del cd. Decreto Ronchi, predecessore della norma oggi in esame, la Corte ha affermato che la norma esprime "un sostanziale implicito riferimento alla lesione o messa in pericolo della pubblica incolumità, che l'organizzata attività di gestione deve determinare per integrare il delitto, in ragione della sua entità e della aggressione ambientale connessavi".

Questa decisione connotava, dunque, il reato de quo, come reato di pericolo **concreto** o effettivo, a differenza dell'altra classificazione di reati a pericolo **presunto** o astratto nei quali, in base ad una regola d'esperienza, il compimento di certe azioni si accompagna all'insorgere di un pericolo. Invece, nei reati a pericolo concreto o effettivo, il pericolo

---

<sup>70</sup> In Gargani A., op.cit., nota Riondato.

<sup>71</sup> Sommarco G., voce Incolumità pubblica in Enc.Dir., Giuffrè, 1971 vol. XXI, 31.

<sup>72</sup> Cass. Pen., sez. III, sent. N. 30373/2004.



viene concepito come rilevante possibilità di verifica di un evento temuto e rappresenta un elemento costitutivo della fattispecie incriminatrice (ad es. il delitto di strage)<sup>73</sup>.

La giurisprudenza successiva ha però mutato il suo orientamento, in riferimento al bene giuridico tutelato.

Infatti, secondo la Cassazione,<sup>74</sup> il bene giuridico non era da individuarsi “solo” nella tutela della pubblica incolumità, ma, sosteneva che, la messa in pericolo della stessa attiene certamente, sia pure non ontologicamente ed in modo indiretto, al bene giuridico ambiente. Così “la minaccia di un grave danno ambientale o lo stesso danno ambientale, non sono presenti in modo oggettivo ed assoluto, ma, eventualmente, possono accedere alle attività del colpevole, sicché non costituiscono condizioni di punibilità, dovendo essere (come conseguenze eventuali del reato), accertati *caso per caso*. Il fatto che il legislatore preveda la riduzione in ripristino e la eliminazione del danno o del pericolo per l’ambiente nel d.lgs. 22/1997, art. 53-bis, comma 4, non trasforma il reato in reato di danno o di pericolo concreto e non riduce le sanzioni amministrative in un obbligo automatico per il giudice. Opportunamente il legislatore introduce la clausola se possibile”.

La caratteristica di questo reato, secondo quest’ultimo indirizzo della Corte, è che la norma non prevede di per sé un reato di danno o pericolo concreto, pur dovendo questi aspetti essere valutati dal giudice quali conseguenze eventuali del reato.

In base a questa lettura del reato, la dottrina ha evidenziato la plurioffensività del reato in esame, aggiungendo alla tutela dell’ambiente e della pubblica incolumità anche “la protezione dell’interesse ad uno svolgimento ordinato, decoroso ed efficace della pubblica amministrazione preposta ai controlli ed all’esercizio delle funzioni attinenti la programmazione e l’organizzazione della gestione dei rifiuti”<sup>75</sup>.

Un autore, nel tentativo di evidenziare il carattere preminente distintivo della nuova fattispecie delittuosa, rispetto alle contravvenzioni, (di

---

<sup>73</sup> Lattanzi G.- Lupo E., *Codice penale rassegna di giurisprudenza e dottrina*, vol. IX, Giuffrè, 2010.

<sup>74</sup> Cass.Pen., sez. III, n. 45598/ 2005.

<sup>75</sup> Beltrame, *Traffico illecito di rifiuti: tra dubbi e perplessità...alla ricerca di parametri interpretativi*, in *Ambiente Consulenza pratica per l’impresa* n. 3/2004.

carattere per lo più formale o burocratico), previste dal decreto “Ronchi” e volte indirettamente alla protezione dell’ambiente, sottolinea il perché non ogni condotta di gestione abusiva di rifiuti possa configurare gli estremi del delitto ma solo quelle (assai limitate e di estrema gravità) che, per la loro rilevanza, incidenza, e pericolosità, siano in grado di produrre effetti incisivi e diffusi di messa in pericolo o danno della pubblica incolumità, come sopra definita.<sup>76</sup>

### **3. Il soggetto attivo “Chiunque”: l’art. 260 d.lgs. 152/2006 come reato proprio o reato comune.**

Si definisce soggetto attivo o autore colui il quale realizza un fatto conforme ad una fattispecie astratta di reato.<sup>77</sup>

Secondo la dottrina tradizionale, solo la persona fisica è stata considerata possibile destinataria di un precetto o di un divieto; solo rispetto alla persona fisica si è reputato prospettabile una responsabilità penale.

Infatti, secondo un orientamento dottrinale che ha a lungo prevalso, le persone giuridiche sarebbero incapaci di colpevolezza, *societas delinquere non potest*, e ciò osterebbe all’introduzione propriamente penale.

Ragioni di coerenza dell’ordinamento giuridico fanno, però, ritenere compatibile con il sistema una responsabilità anche penale delle persone giuridiche: “*Se la persona giuridica può stipulare contratti, il soggetto degli obblighi che nascono da questi contratti sarà proprio essa, e sarà sempre essa che potrà violare tali obblighi. Ciò vuol dire che la persona giuridica può agire in maniera illecita*”.<sup>78</sup>

La maggior parte delle fattispecie contenute nel codice possono essere commesse da qualsiasi soggetto (es. omicidio, furto, rapina, diffamazione, ecc.): quando il soggetto attivo può essere *chiunque*, il fatto incriminato prende l’etichetta di “reato comune”.

---

<sup>76</sup> Giampietro P., i presupposti del traffico illecito di rifiuti, in [www.giampietroambiente.it](http://www.giampietroambiente.it)

<sup>77</sup> Fiandaca G.- Musco E., *Diritto penale generale*, Zanichelli editore, 2011, Bologna.

<sup>78</sup> Tiedemann, *La responsabilità penale delle persone giuridiche nel diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. Pen. econ.*, 1995.

In altri casi, la fattispecie incriminatrice richiede, invece, il possesso di particolari requisiti o qualità in capo al soggetto attivo e può trattarsi di requisiti “naturalistici” oppure giuridici.

Anche in questo caso, le fattispecie aventi come soggetto attivo un soggetto dotato di una particolare qualifica giuridica sono andate progressivamente aumentando nella legislazione penale, parallelamente agli obblighi connessi alla titolarità di ben definiti ruoli sociali giuridicamente rilevanti (es. datore di lavoro o imprenditore).

Al fine di analizzare il soggetto attivo del reato, oggetto della nostra analisi, partiamo dal dato letterale, in particolare dall’incipit: “Chiunque”, che è stato oggetto di una serie di teorie volte ad inquadrare la categoria di appartenenza del reato: comune o proprio.

C’è chi ha ritenuto che l’incipit “chiunque” possa sì far pensare alla configurazione di un reato comune, ma collide con il successivo riferimento a “più operazioni” ed “allestimento di mezzi e attività continuative organizzate”.

Inoltre il riferimento all’ “ingiusto profitto”, richiama l’art. 2082 c.c. che definisce la figura dell’imprenditore: “chi esercita professionalmente un’attività economica organizzata al fine della produzione e dello scambio di beni o servizi”<sup>79</sup>.

La Cassazione ha ritenuto che l’elemento oggettivo della fattispecie è un’attività di gestione dei rifiuti organizzata che, cioè, presuppone l’allestimento dei mezzi necessari al fine di svolgere delle attività di gestione.

Parte della dottrina connota, quindi, il reato come “proprio”, legando l’elemento oggettivo, definito dalla Corte, a quello soggettivo e ritenendo necessaria la connotazione “imprenditoriale”, ai fini della configurazione del reato.<sup>80</sup>

Infatti, la condotta tipica, presupponendo un’attività di tipo sostanzialmente imprenditoriale, anche se “clandestina” (sempre secondo la Corte di Cassazione), potrebbe essere, in concreto, realizzata solo dal

---

<sup>79</sup> Peres, *codice dell’ambiente*, 3°ed, giuffrè, 2009; Bernasconi-Guerra, *commento all’art. 53-bis*, in *Codice Commentato dei reati e degli illeciti ambientali*.

<sup>80</sup> Cass. Pen., sez. III, sent. N. 4503/2006.

soggetto che si trovi in posizione apicale all'interno della stessa struttura organizzativa, salvo le ipotesi di concorso nel reato.<sup>81</sup>

Quindi, l'art. 260, oggi in esame pur non prevedendo, dal punto di vista formale, una qualifica in capo al soggetto attivo, come dimostrato dalla locuzione "chiunque", non esclude che possa trattarsi di un reato proprio in quanto le condotte "cede, riceve, trasporta, esporta, importa o comunque, gestisce" rifiuti, costituiscono le fasi di un'attività di gestione.

I soggetti che possono accedere alla gestione, secondo questo, parte della dottrina<sup>82</sup>, sono solo gli operatori specializzati, ed è per questo che nella prassi giudiziaria, rispondono normalmente, del delitto *de quo*, le imprese specializzate che, nell'ambito di un'attività lecita e autorizzata, perpetrano attività illecite.

Questa analisi non cambia, secondo altri<sup>83</sup>, la scelta del legislatore che, comunque, ha deciso di punire una condotta illecita, a prescindere dai limiti di una qualificazione soggettiva del reo, utilizzando la locuzione *chiunque* e qualificando, quindi, il delitto di cui all'art. 260, come comune.

Il Tribunale Speciale di Napoli<sup>84</sup>, ha ritenuto che, ai fini della configurazione dell'elemento "soggettivo" del reato, è irrilevante che il soggetto difetti o meno, o che abbia fatto richiesta o meno di qualsiasi titolo per lo svolgimento di attività di gestione di rifiuti, avendo, questa circostanza, rilevanza esclusivamente ai fini della sussistenza dell'elemento oggettivo del reato.

Sullo stesso solco della Cassazione<sup>85</sup>, il collegio di Napoli ha dunque ritenuto che il delitto in questione è reato comune, non essendo affatto richiesto che il soggetto attivo sia qualificato.

Rinviamo al terzo capitolo la problematica che attiene alla qualificazione del delitto *de quo* come fattispecie monosoggettiva (e quindi a concorso eventuale di persone) o plurisoggettiva (a concorso necessario) in cui approfondiremo il discorso della compartecipazione criminosa e del

---

<sup>81</sup> Prati, *il nuovo reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: una norma problematica*, in Riv. Ambiente, 2001.

<sup>82</sup> Peres, *Codice dell'ambiente*, 3<sup>ed</sup>, giuffrè, 2009; Bernasconi-Guerra, *commento all'art. 53-bis*, in Codice Commentato dei reati e degli illeciti ambientali.

<sup>83</sup> De Santis G., *op.cit.*

<sup>84</sup> Istituito con l'art. 3, 2° comma del D.L. 23 Maggio 2008 n.90, (convertito con modificazioni nella legge 14 luglio 2008 n. 123, istituito fino al 31 dicembre 2009)

<sup>85</sup> Cass. Pen., sez. III, sent. n.4503/2005

possibile concorso dell'art. 260 con il reato ex art. 416 c.p. di associazione a delinquere.

#### 4 L'elemento soggettivo ed oggettivo

Perché un fatto commissivo sia punibile deve essere tipico, antigiusuridico e colpevole.

Il dolo e la colpa costituiscono l'elemento soggettivo del fatto tipico e hanno, altresì, rapporti complessi e stretti con la colpevolezza<sup>86</sup>.

Nello specifico, il dolo esprime la più intensa adesione interiore al fatto, costituisce "la forma fondamentale, generale ed originaria di colpevolezza"<sup>87</sup> e rappresenta il criterio ordinario d'imputazione.

Esso "è conoscenza e volontà in relazione agli elementi del fatto storico congruenti con il modello legale descritto dalla norma incriminatrice, ovvero rappresentazione e volontà del fatto di reato".<sup>88</sup>

La definizione è data dall'art. 43 del codice penale<sup>89</sup> e tende a rimarcare la sfera intellettuale e volitiva dell'uomo.

Esistono diverse forme di dolo: intenzionale, diretto, eventuale, alternativo, di danno e di pericolo, generico e specifico.<sup>90</sup>

Alla luce di queste indicazioni, sappiamo che l'agente perché commetta il delitto di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, non solo abbia l'intenzione di provocare un evento lesivo, ma, anche, debba esserci anche l'oggettiva idoneità dell'azione a produrre un risultato, nella specie, l'ingiusto profitto.

Infatti, è pacifico, in dottrina e giurisprudenza, che il dolo debba, perché si realizzi l'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, assumere necessariamente la forma di dolo specifico<sup>91</sup>.

---

<sup>86</sup> Palazzo, *Corso di diritto penale generale*, Torino, 2011.

<sup>87</sup> Mantovani, *Diritto penale generale*, p. 318

<sup>88</sup> Romano, *Commentario*, 404.

<sup>89</sup> Articolo 43. Elemento psicologico del reato. Il delitto: è doloso, o secondo l'intenzione, quando l'evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell'azione od omissione e da cui la legge fa dipendere l'esistenza del delitto, è dall'agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione; è preterintenzionale, o oltre la intenzione, quando dall'azione od omissione deriva un evento dannoso o pericoloso più grave di quello voluto dall'agente; è colposo, o contro l'intenzione, quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline.

La distinzione tra reato doloso e reato colposo, stabilita da questo articolo per i delitti, si applica altresì alle contravvenzioni, ogni qualvolta per queste la legge penale faccia dipendere da tale distinzione un qualsiasi effetto giuridico.

<sup>90</sup> Fiandaca G.- Musco E., *Diritto penale generale*, Zanichelli editore, 2011, Bologna.

<sup>91</sup> Giunta F., op.cit.

Il dolo specifico consiste in uno scopo o in una finalità particolare e ulteriore che l'agente deve prendere di mira, ma che non è necessario si realizzi effettivamente perché il reato si configuri.<sup>92</sup>

Tale figura, che di frequente compare anche nella legislazione penale più recente, non è oggetto di disciplina nella parte generale del codice penale. Essa presenta la caratteristica essenziale di essere un dato psicologico e finalistico. La dottrina inquadra il dolo specifico nell'aria del dolo, sulla considerazione che esso strutturalmente è identico al dolo generico<sup>93</sup>, differenziandosi solo per il suo oggetto caratteristico, costituito dall'evento finalistico.<sup>94</sup>

La funzione svolta dal dolo specifico può essere talvolta di differenziazione di diversi illeciti, altre di specializzazione della tutela, nel senso che il suo inserimento nella fattispecie corrisponde ad una modificazione del suo significato offensivo.

Altre volte il dolo specifico può svolgere una funzione limitativa, selettiva, in quanto restringe l'area d'incriminazione.<sup>95</sup>

Il fine da conseguire, ricordiamolo, nell'esercizio di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, è un profitto ingiusto.

Sul significato di profitto vi sono state una serie di interpretazioni.

In primo luogo la giurisprudenza ha ritenuto che il profitto non deve necessariamente assumere natura di ricavo patrimoniale, ben potendo essere integrato dal mero risparmio di costi o dal perseguimento di vantaggi di altra natura. La Cassazione chiarisce che il profitto non deve necessariamente consistere in un ricavo patrimoniale, potendosi ritenere integrato anche dal mero risparmio di costi o dal perseguimento di vantaggi di altra natura, senza che sia necessario, ai fini della configurazione del reato, l'effettivo conseguimento di tale vantaggio e dandone un esempio concreto, descrivendo la fattispecie esaminata.<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> Fiandaca G.-Musco E., op.cit.

<sup>93</sup> Il dolo generico corrisponde alla nozione tipica di dolo, nel senso che esso consiste nella coscienza e volontà di realizzare gli elementi costitutivi di un reato: caratteristica del dolo generico è la corrispondenza tra volontà e realizzazione, cioè è necessario che il contenuto del valore trovi attuazione nella realtà (almeno a livello di tentativo); Fiandaca G.-Musco E., op.cit.

<sup>94</sup> Romano, *Commentario*, 414; M. Gelardi, *Il dolo specifico*, Cedam, 1996; in Lattanzi-Lupo, *Codice Penale*, volume II p.364, Giuffrè, Milano.

<sup>95</sup> Padovani T., *Diritto penale*, ed. 9, Giuffrè, Milano, 2009.

<sup>96</sup> Cass. Pen., sez. III, n. 4503/2006.

La Cassazione<sup>97</sup> ha altresì sostenuto che “la circostanza che la riduzione dei costi, da parte dell’azienda costituisca soltanto uno dei parametri da valutare ai fini del conferimento dei premi di produzione, non esclude affatto che detto parametro concorra a determinare l’erogazione di incentivi economici, con conseguente profitto personale e patrimoniale da parte degli interessati”.

In quest’ultimo caso la Corte si occupò di una vicenda nella quale gli indagati conseguivano, mediante l’attività illecita, un rilevante risparmio di costi di produzione dell’azienda ove erano impiegati, rafforzando notevolmente la loro posizione apicale nell’ambito della struttura dirigenziale della stessa, con conseguente vantaggio personale, immediato e futuro<sup>98</sup>.

Vi sono altri esempi di risparmio che integrano, sempre secondo la giurisprudenza della Suprema Corte<sup>99</sup>, un profitto. Così, il “risparmio”, è stato di volta in volta individuato nell’omesso pagamento della cd. Ecotassa, o anche, nel risparmio dei costi di produzione dell’azienda, come nel caso in cui gli impiegati ricevevano, per detto risparmio, determinati premi di produzione, con conseguente profitto personale e patrimoniale dei soggetti interessati<sup>100</sup>.

In dottrina si ritiene, inoltre, che la previsione del dolo specifico assolve anche la funzione di restringere l’ambito della punibilità, poiché questa, senza il perseguimento della particolare finalità indicata dalla legge, viene meno. In questo caso particolare, viene quindi a delimitare la rilevanza penale di una condotta, quella di una serie di operazioni, che risulterebbe, oggettivamente, già offensiva per il bene protetto.

Per stabilire se una determinata fattispecie incriminatrice richieda il dolo specifico, sarebbe erroneo ritenere decisiva soltanto la formulazione linguistica e occorre, invece, una adeguata interpretazione del rapporto tra elemento soggettivo ed elemento oggettivo<sup>101</sup>, nonché una complessiva lettura della struttura normativa della fattispecie<sup>102</sup>.

---

<sup>97</sup> Cass. Pen., sez. III n. 40828/2005.

<sup>98</sup> Ramacci L., op. cit. in rivista penale n. 2/2006.

<sup>99</sup> Cass. Pen., sez. III, 41310/2006

<sup>100</sup> Vita A., op. cit.

<sup>101</sup> Fiandaca G.- Musco E., Diritto penale generale, Zanichelli editore, 2011, Bologna.

<sup>102</sup> Padovani, op.cit., il dolo, 217



Nella complessiva lettura della norma esaminata, l'art. 260 d.lgs. 152/2006, analizziamo anche **l'elemento oggettivo** che è rappresentato dalla condotta o azione in senso ampio (comprensiva anche della omissione).

La condotta criminosa costituisce, infatti, l'unico elemento del fatto tipico assolutamente indefettibile, ed assume, altresì, una posizione di indubbia centralità nella struttura della fattispecie: non può esistere un reato senza condotta criminosa, *nullum crimen sine actione* <sup>103</sup>.

In questo caso la condotta è integrata da una serie di operazioni (cessione, ricezione, trasporto, esportazione, importazione o gestione) riferite ad ingenti quantitativi di rifiuti, compiute abusivamente, nell'ambito di un sistema organizzato, con il fine di ottenere un profitto qualificato come ingiusto.

Questo elenco di condotte si conclude con la formula di chiusura "comunque gestisce", con funzione residuale, e, dalla condotta più generale.

Tali condotte sono già richiamate, nel d.lgs. n. 152/2006 negli art. 256, "chiunque effettua un'attività di trasporto ...in mancanza della prescritta autorizzazione" e art. 258 comma 4 "chiunque effettua il trasporto di rifiuti senza formulario"; invece le attività di esportazione e importazione, sarebbero previste nell'art. 259 d.lgs. 152/2006.

La Corte di Cassazione, nell'interpretazione della norma ha ritenuto che nell'art. 260 fossero rintracciabili anche le attività di *intermediazione e commercio* <sup>104</sup>. "Le condotte sanzionate dall'art. 53-bis del d.lgs. n. 22/1997, confluite poi nell'art. 260 del 152/2006, si riferiscono a qualsiasi gestione dei rifiuti, anche attraverso attività di *intermediazione e commercio*, che si sia svolta in violazione della normativa speciale disciplinante la materia.

Dunque tali attività non possono intendersi ristrette alla definizione di gestione, di cui l'art. 6, comma 1, lett. d del d.lgs. n. 22/1997, né limitate ai soli casi in cui l'attività venga svolta fuori delle prescritte autorizzazioni".

---

<sup>103</sup> Fiandaca G.-Musco E., op. cit.

<sup>104</sup> Cass. Pen., sez. III 10.11.2005, n. 40827, Rifiuti 2006, 125 26

Pertanto vi è chi ha ritenuto<sup>105</sup> che l'elenco di attività riportate nel testo siano solo esemplificative e non esaustive.

Inoltre, ad integrare questo orientamento “L'individuazione dell'oggettività giuridica dell'art. 53-bis del d.lgs. 53-bis del d.lgs. n.22 del 1997, si identifica in *un'attività continuativa e organizzata* volta alla cessione, al ricevimento, al trasporto, all'esportazione e all'importazione e, comunque, alla gestione abusiva di ingenti quantitativi di rifiuti al fine di conseguire un ingiusto profitto”<sup>106</sup>.

Oggi il quadro si è semplificato.

Infatti, per individuare le diverse condotte relative all'attività di gestione, si fa riferimento alla definizione prevista dall'art. 183 d.lgs. 152/2006 comma 1 lett. n, in cui si precisano le diverse condotte con l'aggiunta, in attuazione della direttiva 2008/98/Ce, degli elementi di intermediazione e commercio.

Così il decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 intitolato: “Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive”, con l'articolo 10 del d.lgs. n. 205/2010, apporta modifiche all'articolo 183 del d.lgs. n. 152/2006 sostituendolo e definendo alla lettera n) il concetto di "gestione" come: “la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compresi il controllo di tali operazioni e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché le operazioni effettuate in qualità di commerciante o intermediario”. Si considerano, quindi, gestori di rifiuti pure i commercianti e gli intermediari”.

Essendo tanto numerose le operazioni, si andrebbe a configurare una norma a più fattispecie (o norme miste alternative), tali essendo, secondo parte della dottrina, “quelle che sono costituite da un'unica norma incriminatrice e che perciò, sono applicabili una sola volta in caso di realizzazione sia di una sola sia di tutte le fattispecie ivi previste, trattandosi di semplici modalità di previsione in un unico tipo di reato”.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Vita A., *Delitto di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”: elementi costitutivi*, in Riv. Penale 5/2011.

<sup>106</sup> Cass. Pen., sez. III 16.12.2005 n. 45598,128,19

<sup>107</sup> Ordinanza N. 50653/04, Tribunale di Napoli, Collegio XI, istituito ex art. 3 co. 2 del D.L. 23 maggio 2008 n. 90, convertito con modificazioni nella Legge 14 luglio 2008 n. 123.

Vi è chi invece ritiene che il compimento di un'unica operazione non sia sufficiente a perfezionare il reato.

Con riferimento al numero minimo di operazioni che servono per integrare il reato, parte della dottrina<sup>108</sup> e della giurisprudenza<sup>109</sup> ritengono che tale requisito sarebbe soddisfatto già in presenza di un numero di operazioni pari o superiore a due.

Per completare la descrizione dell'elemento oggettivo e soggettivo del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, facciamo cenno alla configurazione del delitto tentato.

L'art. 56 c.p. disciplina questo particolare concetto che è inscindibilmente connesso al concetto di consumazione, che, tecnicamente, esprime la compiuta realizzazione di tutti gli elementi costitutivi di una fattispecie criminosa. In altri termini, si ha consumazione tutte le volte in cui il fatto concreto corrisponde interamente al tipo legale delineato da una norma incriminatrice.

Il fondamento della punibilità del tentativo va ravvisato nell'esigenza di prevenire l'esposizione a pericolo dei beni giuridicamente protetti<sup>110</sup>. Per quel che riguarda i beni protetti, oggetto del nostro studio, ci riferiamo all'incolumità pubblica e all'ambiente.

Il tentativo costituisce figura autonoma di reato, qualificato da una propria oggettività giuridica e da una propria struttura, delineate dalla combinazione della norma specifica e dalla disposizione nell'art. 56 c.p.<sup>111</sup>.

Da gran tempo i criminalisti si sono posti il quesito di quali siano gli atti dai quali il reo comincia ad attuare il suo piano criminoso. E' nata in tal

---

<sup>108</sup> Bernasconi-Guerra, in AA.VV. in codice commentato, a cura di F.Giunta, Padova, 2007.

<sup>109</sup> Cass. Pen., sez III sentenza n. 4503/2006

<sup>110</sup> Delitala G., *Le dottrine generali del reato nel Progetto Rocco*, 1927, ora in Diritto Penale, Giuffrè, 1976.

<sup>111</sup> Art. 56. Delitto tentato. Chi compie atti idonei, diretti in modo non equivoco a commettere un delitto, risponde di delitto tentato, se l'azione non si compie o l'evento non si verifica. Il colpevole di delitto tentato è punito con la reclusione non inferiore a dodici anni, se la pena stabilita è l'ergastolo; e, negli altri casi con la pena stabilita per il delitto, diminuita da un terzo a due terzi. Se il colpevole volontariamente desiste dall'azione, soggiace soltanto alla pena per gli atti compiuti, qualora questi costituiscano per sé un reato diverso. Se volontariamente impedisce l'evento, soggiace alla pena stabilita per il delitto tentato, diminuita da un terzo alla metà.

modo la differenza tra atti preparatori (non punibili) e atti esecutivi (punibili).

Ovviamente, ai fini della punibilità, non basterà costatare la presenza di atti esecutivi, ma ci sarà bisogno anche dell'altro requisito: univocità (o non equivocità).

Importa, quindi, che l'azione abbia avuto uno sviluppo tale da mettere in chiara evidenza il fine a cui è diretta e tale da escludere un'apprezzabile probabilità che il reo desista dal condurla a termine.

L'azione deve anche essere idonea, deve essere quindi adeguata e coincidere con la pericolosità dell'azione.<sup>112</sup>

A questo va aggiunta l'impossibilità di concepire il tentativo dei delitti colposi, perché in tale categoria di reati manca l'intenzione di realizzare il fatto contemplato nella norma incriminatrice<sup>113</sup>.

Il reato di attività organizzate finalizzate al traffico illecito è un reato che la legge punisce a titolo di dolo specifico, e quindi attraverso il perseguimento di un ingiusto profitto, per questo sosteniamo l'ammissibilità del delitto tentato ex art. 56 del codice penale.

Delitto tentato è altresì configurabile in quanto l'art. 260, d.lgs. 152/2006 è un reato di pura condotta<sup>114</sup>, in cui la direzione non equivoca degli atti posti in essere devono in se stessi possedere, riguardati nel contesto in cui sono inseriti, l'attitudine a denotare il proposito criminoso.

Essendo il reato de quo, come visto, un reato di pura condotta, per realizzarsi il tentativo, le condotte (cessione, ricezione, trasporto, esportazione, importazione o gestione, commercio e intermediazione) non devono essere interamente realizzate.

Se invece si realizzasse "l'allestimento di mezzi e di una struttura organizzativa" non si configurerebbe il delitto tentato, in quanto il reato deve intendersi consumato.

---

<sup>112</sup> Antolisei, *Manuale di diritto penale parte generale*, p. 494, IVX ed., Giuffrè editore, 2000.

<sup>113</sup> Antolisei, op.cit.

<sup>114</sup> Da un punto di vista generale o filosofico è condotta (o azione in senso lato) ogni contegno o comportamento dell'uomo in quanto abbia il suo principio nel soggetto. Senonché al diritto penale gli atti puramente interni non interessano; il reato è sempre un avvenimento che si realizza nel mondo esteriore, giacché l'atto psichico che non si traduce in un comportamento esterno, e cioè in un *quid* esteriore, non è mai punibile. Questo e non altro è il significato dell'antica massima: *cogitationis poenam nemo patitur*. Condotta, quindi, per il diritto penale non è qualsiasi comportamento umano, ma solo quel comportamento che si manifesta esteriormente. In Antolisei, op. cit. p. 218.

## **5. Dell'“Allestimento di attività continuative e organizzate”.**

Il riferimento all'allestimento di mezzi impone di considerare i mezzi di trasporto utilizzati nel traffico non come strumento occasionale per la commissione del reato, ma come requisito essenziale, necessario, contestuale e non alternativo, ai fini della configurazione .

Iniziamo con l'esplicare le diverse letture date a questo sintagma che, secondo la giurisprudenza della Corte Suprema, descrive un'attività di tipo imprenditoriale.

Sulla qualificazione di attività imprenditoriale, in riferimento all'allestimento di mezzi, nella giurisprudenza emerge in maniera evidente che “il carattere distintivo del delitto vada individuato nella prospettiva imprenditoriale della condotta descritta dall'art.53 bis (oggi art. 260 del d.lgs. 152/2006) il quale consente di reprimere comportamenti non occasionali di soggetti che fanno del riciclaggio illecito di rifiuti la loro speculativa attività continuativa e professionale”.

Sulla non occasionalità e pluralità di operazioni veniva esplicato il senso dell'allestimento di attività continuative e organizzate, ritenendo l'organizzazione come uno “svolgimento strutturale di attività continuativa di impostazione e di coordinamento anche eccedente la mera intermediazione”<sup>115</sup>.

Dottrina<sup>116</sup> ritiene che non è richiesto, interpretando la sentenza, che l'attività sia necessariamente articolata, potendo ben essere anche solo rudimentale.

Infatti, l'attività di gestione, deve essere caratterizzata “non dalla episodicità, ma da una pluralità di operazioni e dalla continuità in senso

---

<sup>115</sup> il Tribunale di Napoli, con ordinanza del 6.2.2006, rigettava l'istanza di riesame proposta nell'interesse di B. G. avverso il provvedimento 20.1.2006 con il quale il G.I.P. dello stesso Tribunale aveva applicato al B. la misura cautelare personale della custodia in carcere in Ordine a reati commessi, in un contesto associativo, al fine di gestire un traffico illecito di rifiuti, provenienti dal centro e dal nord Italia e smaltiti in Puglia e Campania, dei quali venivano modificati i codici di classificazione ed i documenti di trasferimento.

<sup>116</sup> Vita A., *Delitto di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”: elementi costitutivi*, in Riv. Penale 5/2011

temporale: il traffico illecito ha senso se è caratterizzato da più operazioni e se presenta un elemento temporale adeguato”.

In particolare, il requisito della continuità si rivolge all’aspetto temporale poiché, l’attività di gestione, deve essere connotata, come abbiamo or ora visto, dalla non- episodicità.

Sulla pluralità di operazioni già ci siamo soffermati analizzando la pluralità di operazioni che possono essere considerate singolarmente e dar luogo anche ad altre e meno gravi fattispecie, ma, valutate in modo globale, integrano gli estremi del reato previsto dal d.lgs. n 152 del 2006, art. 260, dove alla pluralità delle azioni, che è l’elemento costitutivo del fatto, corrisponde una sola azione.<sup>117</sup>

Rispetto alla continuità delle operazioni, guardando quindi all’aspetto temporale dell’azione, possiamo vedere che il delitto può essere classificato come abituale, permanente e, secondo un critico orientamento dottrinario, come complesso.

Prima di iniziare ad esplicitare, nel dettaglio, le minuziose analisi fatte in tema di “temporalità” del delitto, riteniamo dover elencare tre sentenze recenti della Corte di Cassazione che, nel proseguire l’indirizzo ormai consolidatosi, attribuisce abitudine alle attività organizzate.

“Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art.260 C.A.) è reato abituale in quanto è integrato necessariamente dalla realizzazione di più comportamenti della stessa specie. Non di meno in generale il carattere abituale di un reato - che è caratterizzato dalla sussistenza di una serie di fatti i quali, isolatamente considerati, potrebbero anche non costituire delitto, ma che rinvergono la ratio dell’antigiuridicità penale nella loro reiterazione che si protrae nel tempo - non esclude del tutto la continuazione ex art. 81 c.p.p. ove siano identificabili serie autonome di condotte non intervallate con soluzione di continuità e quindi non riconducibili ad unitarietà.”<sup>118</sup>

Comunque, nella specie, all’indagato è contestato anche il delitto di cui all’art.483 c.p. che di certo può essere legato al vincolo della continuazione con il delitto di cui all’art. 260 C.A.”.

---

<sup>117</sup> Cass. Pen., sez. III, sent. n. 46705/2009

<sup>118</sup> Cass. Pen., sez. III, n. 35801/2010.

“La confisca del mezzo va disposta, non solo nell’ipotesi di trasporto illecito di rifiuti di cui all’art. 256, di trasporto di rifiuti senza formulario o con formulario con dati incompleti o inesatti, ovvero con uso di certificato falso durante il trasporto, ma anche per le attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti allorché tali attività siano compiute utilizzando mezzi di trasporto. I veicoli impiegati per il traffico illecito di rifiuti costituiscono non già i mezzi contingentemente utilizzati per la commissione del reato, ma lo strumento essenziale che integra gli estremi della fattispecie astratta di reato, atteso che la norma punisce una serie di condotte che devono essere realizzate attraverso la predisposizione di mezzi e attività continuative organizzate.”.<sup>119</sup>

“Il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti è un reato abituale di condotta. Pertanto, il luogo di consumazione dello stesso, in quanto si concreta nella commissione di una pluralità di operazioni di traffico illecito di rifiuti attraverso l’allestimento di mezzi ed attività continuative organizzate, si identifica con quello in cui avviene la reiterazione delle condotte illecite, in quanto elemento costitutivo del reato..”.<sup>120</sup>

La riconduzione a delitto abituale, del delitto de quo, ha trovato particolari critiche rispetto ad un orientamento che, altresì, ritiene sia da qualificare come complesso, essendo dell’avviso che sia la qualificazione del 260 TUA, come reato abituale, sia come permanente, siano frutto della frequente utilizzazione degli operatori del diritto, tutti, di attribuire significati non propri, imputando questo “vizio” ad una mancanza di conoscenza della categoria di riferimento o ad una volontà di raggiungere un determinato scopo.<sup>121</sup>

Cominciamo ad addentrarci nelle diverse categorie per riuscire a fare chiarezza, almeno in termini nozionistici, sulle diverse classificazioni penalistiche di permanenza, abitudine e complessità di un reato.

Innanzitutto è considerato permanente un reato che perdura nel tempo, senza interruzione della situazione antigiuridica prodotta dall’agente. Nel

---

<sup>119</sup> Cassazione penale, sez. III, sentenza 20 settembre 2010, n. 33916 Pres. De Maio, Rel. Teresi, ric. A.M.G.

<sup>120</sup> Cassazione penale, sez. III, sentenza 27 luglio 2010, n. 29619, 29619, Pres. De Maio Est. Lombardi, ric. L. ed altri

<sup>121</sup> Vergine A. L., *A proposito dell’art. 53-bis del d.lgs. 22/1997*, di Vergine in Dir.Pen.Econ., 2001.

reato abituale invece, ci si trova di fronte alla reiterazione, intervallata nel tempo, della stessa condotta o di più condotte omogenee.<sup>122</sup>

Sull'individuazione del reato de quo, come permanente possiamo rintracciare, in dottrina e in giurisprudenza, due posizioni differenti.

Secondo una prima tesi, il delitto de quo, sarebbe anche un reato permanente in quanto ritiene che debba qualificarsi come fase consumativa del reato il periodo di tempo in cui si realizzano condotte successive a quelle che, in modo intervallato, lo qualificano, altresì, come reato abituale.<sup>123</sup>

La giurisprudenza recente, con ordinanza, connota quasi in modo naturale il reato come permanente. Infatti, i giudici di Reggio Calabria, hanno respinto la richiesta di riesame di una misura cautelare personale, disattendendo alla eccezione di incompetenza in quanto: “la pluralità di operazioni che caratterizzano la gestione di rifiuti segna l'inizio della consumazione del reato permanente, con l'arrivo dei mezzi a condotta plurisussistente, che si è concretizzata con l'arrivo dei mezzi carichi di rifiuti ed il loro illecito interrimento<sup>124</sup>.”

E' questa stessa giurisprudenza<sup>125</sup> che viene contrastata dalla Corte di Cassazione che, come per gli ultimi orientamenti che, già nel 2006, non ritenne che il reato di attività organizzate fosse permanente in quanto “il delitto implica una pluralità di condotte in continuità temporale –relative ad una o più delle diverse fasi nelle quali si concretizza ordinariamente la gestione dei rifiuti- e più operazioni illegali degli stessi.

Queste operazioni, se considerate singolarmente, possono essere inquadrate sotto altre e meno gravi fattispecie, ma valutate in modo globale integrando gli estremi del reato previsto dall'art. 260 d.lgs. 162/2006; alla pluralità delle azioni, che è elemento costitutivo del fatto, corrisponde una unica violazione di legge...il reato è da considerarsi abituale”.

---

<sup>122</sup> Fiandaca G.- Musco E., *Diritto penale generale*, Zanichelli editore, 2011, Bologna.

<sup>123</sup> Così De Santis G., *il delitto di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti” nel quadro della annunciata riforma dello statuto penale dell'ambiente*, in Resp. civ. e prevenzione 2008, 04,756.

<sup>124</sup> Il tombamento è un termine tecnico che descrive l'operazione di copertura/ricopertura artificiale di canali, fossi, specchi d'acqua o tratti degli stessi, originariamente a cielo aperto a fini urbanistici o ambientali.

<sup>125</sup> Cass.Pen., sez III,n. 46705/2009.



Il Supremo Collegio del 2006, interpretando il 53-bis del 1997, già individuava l'abitudine del reato, che è definito da uno dei più noti manuali di diritto penale, come "un reato il cui fatto esige la ripetizione, anche ad apprezzabile distanza di tempo, di una serie di azioni o omissioni: con la conseguenza che un singolo atto del tipo descritto nella norma incriminatrice non integra la figura legale del reato in questione".<sup>126</sup>

Per esemplificare, viene utilizzato, come parametro di confronto, il reato di cui all'art. 572 c.p. che definisce la condotta abituale relativa ai maltrattamenti, che "si perfeziona solo con il compimento di una pluralità di atti che debbono avere carattere usuale e ripetitivo".

Tutt'altro è definire, come abbiamo già in anticipo annunciato, il reato di attività organizzate come reato complesso, categoria disciplinata dallo stesso legislatore nell'art. 84 c.p. ove si stabilisce che : "le disposizioni degli articoli precedenti non si applicano quando la legge considera come elementi costitutivi o come circostanze aggravanti di un solo reato, fatti che costituirebbero, per se stessi, reato.".<sup>127</sup>

L'esempio classico è il delitto di rapina, in quanto punisce come reato autonomo un delitto di furto unito ad uno di violenza alla persona o minaccia.

Sulla base di questa definizione, con esemplificativa fattispecie astratta, l'orientamento che ritiene complesso il reato de quo, critica la motivazione apposta dalla Cassazione nella prima delle tre sentenze elencate, riportando le parole utilizzate dalla stessa Corte: "«il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti è reato abituale in quanto è integrato necessariamente dalla realizzazione di più comportamenti della stesse specie»"

Se si collega l'aspetto temporale agli elementi necessari ad integrare il delitto ex art. 260 TUA (operazioni di allestimento e mezzi, gestione

---

<sup>126</sup> G. Marinucci, E. Dolcini, *Manuale di diritto penale*, Milano, 2006, 187

<sup>127</sup> Il reato complesso in senso stretto, denominato anche composto, è oggetto della norma contenuta nell'art. 84 del c.p. "...", cioè significa che, quando un fatto, che di per sé costituisce reato, è considerato da una disposizione di legge come elemento costitutivo o come circostanza aggravante di un altro reato, si applica soltanto la disposizione in parola. La natura sostanziale della figura giuridica in esame è caratterizzata dalla riunione di più reati in uno solo; trattasi di un caso di unificazione legislativa, analoga a quella che si verifica nel reato continuato. Il reato composto infatti è un reato, semplice o circostanziato, che risulta costituito dal materiale di altri reati. in Antolisei F., *Manuale di diritto Penale*, parte generale Giuffrè, Milano, 2003.

“abusiva” e il fine dell’ingiusto profitto), è di tutta evidenza che non si parla di semplice reiterazione di condotte della stessa specie, come accadrebbe per un reato abituale, ma parliamo di condotte che già singolarmente vengono punite con una contravvenzione e che la loro plurima realizzazione le eleva a rango di delitto (ricordiamo l’esempio di furto e maltrattamenti, con la rapina).

Pertanto, tale dottrina, ritiene che in caso di plurima realizzazione, non si parli di abitualità bensì di reato complesso, o, meglio, di reato necessariamente complesso.

Riportiamo, per completezza, anche le motivazioni per le quali questa larga dottrina nega, senza dubbio alcuno, la abitualità del reato di attività organizzata finalizzata al traffico di rifiuti.

L’assunto è sostenuto da una giustificazione dell’interpretazione della Suprema Corte, che, secondo questo orientamento si è trovata costretta ad elaborare un’interpretazione additiva della norma oggetto d’analisi, che, con “caparbia ostinazione”, continua a qualificare “abituale” il reato in un’encomiabile ottica ambientalista, creando, però, dal punto di vista penalista, una serie di problemi.

Se dal punto di vista ambientalista, non essendo prevista dal legislatore la confisca dei mezzi utilizzati per il trasporto di rifiuti e neppure delle aree sulle quali eventualmente si fossero svolte le attività abusive, si deve, ogni volta, ricorrere all’art. 240, comma 1, del c.p., confisca facoltativa.<sup>128</sup>

Dal punto di vista penalista ha creato invece un problema di concorso/continuazione con gli altri reati previsti nello stesso Titolo del codice ambientale e del codice penale, facendo perdere valore ad una norma creata ad hoc, ma che, nella pratica, non svolge la funzione di reato unico.

Sul concorso con gli altri reati contravvenzionali previsti dal codice ambientale e su come la teoria del reato complesso influisca su questo concorso, ci intratterremo nel prosieguo di questo lavoro.

---

<sup>128</sup> Bernasconi- Guerra, op. cit.

## 6. Elemento “quantitativo” del reato ex art. 260 d.lgs. 152/2006: gli ingenti quantitativi.

Riteniamo di dover soffermarci sul termine “ingente” che è stato oggetto di diversi interventi dottrinari e giurisprudenziali, al fine di ricavarne una interpretazione valida, non essendo affatto chiara la formulazione della norma.

Il termine “ingente”<sup>129</sup> può avere un chiaro significato semantico nel linguaggio comune ma ciò non sempre accade in ambito giuridico.

Apprezzabile appare il tentativo di una parte della dottrina di superare i predetti dubbi estendendo le soglie quantitative massime previste, nell’ambito del decreto Ronchi in tema di deposito temporaneo, anche nell’ipotesi di cui all’art. 53-bis.<sup>130</sup>

Parte della dottrina ha ritenuto fosse possibile supporre l’esistenza delle ingenti quantità in modo automatico nel caso di attività svolta in forma imprenditoriale, eliminando, così, l’obbligatorietà, in sede penale, della prova dell’esistenza di uno degli elementi costitutivi della fattispecie<sup>131</sup>.

Proprio in riferimento a questo ultimo orientamento dottrinario, citiamo il ricorso al giudice delle leggi<sup>132</sup>, con oggetto il contrasto con il principio di tassatività, ex art. 25 Cost.

Il giudice a quo<sup>133</sup> riteneva non fondata, né rilevante, la questione, poiché, anche se il riferimento ad “ingenti”, avrebbe comportato, secondo il

---

<sup>129</sup> De Mauro, *Il dizionario della lingua italiana*, Paravia, 2000, “ingente: di notevole entità, di elevato valore”.

<sup>130</sup> Giunta F., op.cit.

<sup>131</sup> Beltrame, *Gestione dei rifiuti e sistema sanzionatorio*, Padova, 2000, p.235.

<sup>132</sup> Le funzioni della giurisdizione costituzionale: 1) giudizio costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, giudizio esperibile in via incidentale per tutti i soggetti dell’ordinamento e in via principale solo dallo Stato e dalle Regioni; 2) in via principale solo dallo Stato e dalle Regioni e fra Regioni; 3) conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato 4) Giudizio sull’accusa nei confronti del Presidente della Repubblica per alto tradimento ed attentato alla Costituzione. Per quello che a noi interessa in questa sede, sappiamo che accesso incidentale vuol dire che la questione di costituzionalità può o deve essere sollevata nel corso del giudizio innanzi ad un giudice ordinario o speciale. Il carattere incidentale della questione implica la rilevanza della questione sollevata ai fini del decidere la causa nel corso della quale essa è sorta. I provvedimenti della Corte, adottati con ordinanza, possono essere di manifesta infondatezza dell’eccezione di costituzionalità e di seguito anche di manifesta inammissibilità ove esistano ragioni che precludano l’esame delle censure come proposte nell’atto introduttivo di giudizio. Con la decisione di rigetto la Corte giudica non fondata la questione come proposta dall’atto introduttivo (sentenze interpretative di rigetto); per quanto riguarda quelle che “accolgono” la questione posso essere sentenze manipolative, parziali, interpretative, additive, sostitutive. in Cerri A., *Istituzioni di diritto pubblico (casi e materiali)*, Giuffrè, Milano, 2006.

ricorrente (in questo caso la difesa), “l'impossibilità di individuare in modo sufficientemente certo e chiaro il fatto”, il Tribunale di Nola ritenne che non poteva escludersi “la legittimità del ricorso da parte del legislatore, nella formulazione delle fattispecie incriminatrici, ad elementi concettuali cd. Elastici”.

Ritenendo che, la summenzionata elasticità, non creava difficoltà nell'apprestare un'adeguata difesa, poiché “l'introduzione nel testo legislativo di alcuni necessari presupposti di fatto (pluralità di operazioni, allestimento di mezzi ed attività continuative) porta a risolvere la maggior parte dei casi concreti in cui la necessaria presenza di tali fattori condurrà inevitabilmente ad una presenza, definibile “ingente”, di rifiuti”.<sup>134</sup>

L'interprete potrà quindi ricavare dei “criteri valutativi” di natura oggettiva idonei a circoscrivere l'elasticità del concetto, di ingenti quantitativi, utilizzato dal legislatore.

La Corte Costituzionale ha quindi riconosciuto la piena legittimità delle scelte normative fatte in materia, considerando assolutamente opportuno che, a valutare la rilevanza quantitativa dei rifiuti gestiti illecitamente, non fosse la legge ex ante, attraverso una valutazione meramente prognostica, ma il Giudice di merito, mediante una ragionevole valutazione discrezionale, relativa alla specificità del caso concreto e alla natura dei rifiuti.

Ricordiamo, ancora una volta, che gli articoli del decreto Ronchi sullo specifico argomento sono stati sostituiti, conservando il medesimo contenuto, dal decreto legislativo 152/2006.

E' interessante, riguardo al problema degli ingenti quantitativi, la posizione della Corte Costituzionale<sup>135</sup>, essendo stata sollevata la questione di legittimità costituzionale dal Giudice delle indagini preliminari di Bari, in riferimento agli art. 3, 24, 25, 27 e 111 della Costituzione.

In particolare, il giudice a quo aveva disposto, con ordinanza, la misura cautelare degli arresti domiciliari a carico di tre persone indagate per avere, rispettivamente, prodotto, trasportato e infine, scaricato, sul terreno

---

<sup>133</sup> ordinanza del Tribunale di Nola, la difesa aveva proposto la questione di costituzionalità.

<sup>134</sup> Tribunale Nola ordinanza del 22.11.2004 CM 2005,1,68

<sup>135</sup> Corte Cost. n. 271 del 6 luglio 2006,

di proprietà di una tra esse, materiale di tipo “ammendante organico compostato sfuso”, equiparabile ad un rifiuto, con un’attività che, per le caratteristiche dimensionali e per la reiterazione delle condotte, era tale da integrare la fattispecie delittuosa dell’ “ingente” traffico di rifiuti.

Il rimettente dubitava della legittimità costituzionale della predetta norma incriminatrice laddove puniva una condotta tipizzata attraverso il riferimento ad un concetto indeterminato come quello di “ingenti quantitativi” che sarebbe incompatibile con i parametri costituzionali evocati.

In più, il rimettente, ammetteva, facendo un’analisi che si diversificava da quelle sino ad allora elaborate dalla dottrina e dalla giurisprudenza, che il concetto di ingenti quantitativi potrebbe tipizzare circostanze aggravanti del reato: ciò perché, in quel caso, la discrezionalità del giudice interviene in un contesto in cui i fatti penalmente rilevanti sono già individuati e sanzionati dal legislatore, come avviene in relazione alla normativa in materia di sostanze stupefacenti, attestato nella pronuncia della Corte di Cassazione<sup>136</sup> con l’art. 80, comma 2 del D.P.R. 9 ottobre del 1990, n. 309 (Testo unico in materia di disciplina di stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) in quanto la circostanza aggravante, secondo l’interpretazione di legittimità, è improntata a criteri pragmatici.

Così, nell’ordinanza di rimessione alla Corte si evidenziava come, mentre tali criteri pragmatici sarebbero utilizzabili nel caso di una “circostanza aggravante”(come nel caso dell’art. 80 d.p.r. 1990 n. 309), nel caso dell’art. 53-bis (poi trasfuso nell’art. 260 n. 152/2006), lo stesso criterio è costitutivo della condotta della norma incriminatrice, e per questo, la sua genericità, è lesiva del diritto di difesa.<sup>137</sup>

La Corte Costituzionale dichiarò inammissibile la questione di legittimità costituzionale per difetto di rilevanza. e, a tutt’oggi il giudice delle leggi non ha avuto la possibilità di pronunciarsi sul merito della questione<sup>138</sup>.

In dottrina, poi, si è fatta un’ulteriore differenza tra la norma sui rifiuti e quella sugli stupefacenti, ritenendo che, a prescindere dalle circostanze

---

<sup>136</sup> Cass. Pen., sez. III, sent. 21 giugno 2001 n.17

<sup>137</sup> Corte Cost., ordinanza n.271 06 luglio 2006.

<sup>138</sup> Furin N., *L’art. 260 d.lgs. 152/2006 (già art. 22/1997) e il suo difetto di tassatività*, in Riv. Giuridica dell’ambiente, anno XXI fasc.6-2006.

oggettive, vi è una differenza sostanziale tra rifiuti, qualificati come tali successivamente al “disfarsi” dell’oggetto o del materiale”, e stupefacenti, immutabili nella loro sostanza.<sup>139</sup>.

La Cassazione si è poi pronunciata con diverse sentenze sull’elemento “ingenti quantitativi” ritenendo<sup>140</sup> “essenziale l’estimazione di un quantitativo ingente di rifiuti (locuzione, questa, di contenuti solo di merito, e valutabile, nella sua chiara locuzione, come un cospicuo accumulo di rifiuti indipendentemente dall’effettiva e concreta implicazione dei singoli carichi inquinanti. In relazione, allora, a questa rappresentazione generale del problema, una gestione di rifiuti, anche astrattamente lecita, nell’ottica della fattispecie di cui all’art. 53 bis, potrebbe diventare abusiva, e quindi illecita: quando, indipendentemente dalla violazione di specifiche disposizioni normative, si determini empiricamente una situazione di fatto tale da impedire un qualunque controllo sulle relative fasi di lavorazione, su quelle di smistamento, di riciclaggio e di stoccaggio, restando definitivamente precluse le corrette e doverose procedure cautelative”.

E ancora, un’altra autorevole pronuncia precisa che “se è vero che l’ingente quantità quale elemento costitutivo del reato non può desumersi automaticamente dalla stessa organizzazione e continuità dell’attività di gestione rifiuti, è altrettanto vero che nel testo della norma non si rinviene alcun dato che autorizzi a relativizzare il concetto, riportandone la determinazione al rapporto tra quantitativo di rifiuti illecitamente gestiti e l’intero quantitativo di rifiuti trattati nella discarica... L’ingente quantità deve essere accertata e valutata con riferimento al dato oggettivo della mole dei rifiuti non autorizzati abusivamente gestiti”.<sup>141</sup>

Più recentemente, la stessa Corte<sup>142</sup> ha affermato che: “Per la ricostruzione della fattispecie di cui all’art. 260 d.lgs. n. 152/2006 (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti), la nozione di ingente quantitativo va riferita al quantitativo di materiale complessivamente gestito attraverso una pluralità di operazioni anche se, queste ultime, considerate singolarmente, potrebbero essere di entità modesta, e ciò

---

<sup>139</sup> Sechi, *L’art. 53-bis del decreto ronchi è incostituzionale?*, *Prime riflessioni sull’ordinanza del Gip Trib Bari*, 2004, in [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it).

<sup>140</sup> Cass. pen., sez. III, 16 dicembre 2005, n.45598

<sup>141</sup> Cass. pen., sez. III, 13 luglio 2004, n. 30373

<sup>142</sup> Cass. pen. sez. III, sentenza 8 gennaio 2008, n. 358

indipendentemente dalla circostanza che l'illegittimità derivi da mancanza di autorizzazione o da difformità alla stessa”.

La giurisprudenza della Suprema Corte ha, poi, sottolineato che l'interprete dovrà valutare caso per caso gli ingenti quantitativi traendo elementi di comparazione anche dalle previsioni contravvenzionali in tema di rifiuti<sup>143</sup> e soprattutto considerando la specificità e autonomia delle singole figure<sup>144</sup>.

La dottrina dominante ritiene che l'indeterminatezza della previsione è tale da prestarsi ad insuperabili rilievi di incostituzionalità anche perché non correla ad un elemento costitutivo, la definizione e classificazione di rifiuto, essendo fondamentale la tipologia di rifiuto oggetto di traffico illecito<sup>145</sup>.

Un autore afferma che l'eccessiva indeterminatezza della norma lascia un margine di discrezionalità amministrativa troppo ampio e rischia di rendere la norma fortemente sospetta di incostituzionalità<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> D.lgs. n. 22 del 1997, art. 51, 2 comma; stessa legge, art. 51, comma 3.

<sup>144</sup> D.lgs. n. 22 del 1997, art. 51 bis, 52 e 53

<sup>145</sup> Lo Monte, *Diritto penale e tutela dell'ambiente –tra esigenze di effettività e simbolismo evolutivo*, Giuffrè, 2004.

<sup>146</sup> Prati, *Il nuovo reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: una norma problematica*, in *Ambiente*, 2001

## 7. L'interpretazione dell'avverbio "abusivamente" per connotare la gestione dei rifiuti.

*"...o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti è punito con la reclusione da uno a sei anni..."*

L'avverbio "abusivamente" ha trovato sia in dottrina che in giurisprudenza diverse interpretazioni, essendo inserito con riferimento alla gestione ed all'ingiusto profitto, che, già di per sé configurerebbe un'attività abusiva.

Analizziamo le diverse posizioni.

La giurisprudenza ha ampiamente elaborato il contenuto del termine abusivamente, ritenendo "l'attività di gestione abusiva (mancanza di autorizzazioni, iscrizioni o comunicazioni previste dalla normativa od anche autorizzazioni scadute o palesemente illegittime) con riferimento ad attività organizzate clandestine od anche apparentemente legittime".<sup>147</sup>

La Corte di Cassazione ha quindi delineato il termine "*clandestino*" come sinonimo di "abusivo" riferendosi quindi all'assenza di autorizzazione e all'attività avente ad oggetto una *tipologia di rifiuti non rientranti nel titolo abilitativo*<sup>148</sup>, inoltre rientrano in questa definizione anche tutte quelle attività che, per le *modalità concrete* con cui si esplicano risultando difformi da quanto autorizzato, si da non essere più giuridicamente riconducibili al titolo abilitativo rilasciato dalla competente Autorità amministrativa.

Ancora, la Cassazione, a fronte di una gestione astrattamente lecita, determina empiricamente una situazione di fatto tale da impedire un qualunque controllo sulle relative fasi di lavorazione, su quelle di smistamento, di riciclaggio e di stoccaggio, restando definitivamente precluse le corrette e doverose procedure cautelative".<sup>149</sup>

Anche in riferimento all'art. 256, 1 comma del d.lgs. 152/2006, l'attività di gestioni di rifiuti non autorizzata, in particolare rispetto al trasporto di rifiuti, la Cassazione parla di trasporto "abusivo" qualora "esso venisse

---

<sup>147</sup> Cass .Pen., sez. III, n. 4503/2005

<sup>148</sup> Cass. Pen., sez.III, n. 15560/2007

<sup>149</sup> Cass.Pen., sez. III, n 40330/2006



svolto in violazione dei requisiti e delle condizioni richiesti per l'iscrizione e le prescrizioni richiamate nell'atto abilitativo, così, nel caso di trasporto effettuato in via eccezionale, ma con mezzi non autorizzati, il giudice di legittimità ne ribadisce l'illiceità".<sup>150</sup> Dalla posizione iniziale della giurisprudenza, in cui si parlava di sola mancanza di autorizzazione, si è arrivati ad una serie di elementi che connotano la clandestinità dell'attività di gestione.

Per riassumere la posizione della Cassazione, essa ritiene che questo avverbio rappresenti una illiceità speciale in senso proprio, in quanto viene ritenuto che esso imponga l'autonoma verifica della contrarietà del fatto a norme extrapenali, e, dunque, arricchisce la descrizione del fatto tipico.

Sul tema la dottrina non è concorde.

Una dottrina restrittiva ritiene che ci si debba riferire alle sole condotte clandestine sicché, la norma, sanzionerebbe solo le condotte sottratte al controllo della pubblica amministrazione, con esclusione di quelle condotte che si sostanziano in violazioni di tipo meramente formale o nell'inosservanza di prescrizioni contenute nelle autorizzazioni<sup>151</sup>.

Ancora, un'interpretazione letterale della norma potrebbe far propendere per l'integrazione della fattispecie tipica tutte le volte in cui l'attività organizzata di gestione dei rifiuti avvenga violando, in modo continuativo una qualsiasi delle norme sanzionate, sia in via penale, sia in via amministrativa.<sup>152</sup>

Secondo una lettura più ampia e severa di alcuni giudici<sup>153</sup> di merito, il termine abuso è utilizzato nel caso, come in altre situazioni in cui un soggetto, pur legittimato a determinate azioni, sfrutti tale posizione per conseguire vantaggi indebiti o scopi illeciti che non possono ritenersi compresi nel potere pur riconosciuto all'agente.

Ciò induce a ritenere compresa, nel delitto in esame, l'attività del gestore di rifiuti che "abusi" delle autorizzazioni concesse al medesimo.

L'avverbio "abusivamente" "sarebbe stato utilizzato, dunque, per indicare un'attività di gestione dei rifiuti contraria alle regole amministrative in

---

<sup>150</sup> Cass.Pen.,sez III, n. 8300/2009

<sup>151</sup> Prati, op. cit.

<sup>152</sup> In Giunta, *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Cedam,2007.

<sup>153</sup> Ord. Trib. riesame di Milano, XI sez. penale, 09.01.2003.

materia, con conseguente integrazione del delitto di cui trattasi, quando ricorrano gli ulteriori presupposti della norma incriminatrice, costituiti dalla continuatività e organizzazione dell'attività compiuta a fine di profitto".<sup>154</sup>

Per questo, l'avverbio non si limiterebbe a punire le attività totalmente "clandestine" ma anche quelle che, pur provviste di autorizzazione ed operando con il "paravento" di operazioni solo apparentemente legali, pongono in realtà in essere un'attività preordinata e continuativa diretta a realizzare gli smaltimenti illeciti, sottraendoli, di fatto, al controllo degli organi competenti, così un particolare orientamento.<sup>155</sup>

Infine è chiaro, anche da una recentissima sentenza della Cassazione, che il carattere abusivo dell'attività organizzata di gestione dei rifiuti si riferisce a quelle attività che, per le loro "concrete" modalità, risultino totalmente difformi da quanto autorizzato".

L'orientamento costante e confermato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, anche in un recentissimo caso. Essa ritiene che<sup>156</sup>: "sussiste il carattere abusivo dell'attività organizzata di gestione rifiuti qualora essa si svolga continuativamente e nell'inosservanza delle prescrizioni delle autorizzazioni.

Il che si verifica non solo continuativamente, nell'inosservanza delle prescrizioni delle autorizzazioni, ma anche quando tali autorizzazioni manchino del tutto (cosiddetta attività clandestina), o quando esse siano scadute o, come nella specie, palesemente illegittime e comunque non commisurate al tipo di rifiuti ricevuti, aventi diversa natura rispetto a quelli autorizzati e accompagnati da bolle false, quanto a codice, attestante la natura del rifiuto, in modo da celarne le reali caratteristiche e farli apparire conformi ai provvedimenti autorizzatori ."

---

<sup>154</sup> Cass. Pen., sez IV, sent. n. 40330/2006.

<sup>155</sup> A. Scalise, A. V. Ord. Trib. riesame di Milano, XI sez. penale, 09.01.2003, Ord. Gip Tribunale di Milano, 16.12.2003, Est. più altri, in <http://www.giampietroambiente.it>

<sup>156</sup> Cass. pen. sez. III, sent. 21 ottobre 2010 n. 40945

## 8. Quadro Sanzionatorio

Per tratteggiare l'intero quadro sanzionatorio imprescindibile è iniziare dalla pena principale.

Proprio rispetto alla pena principale vogliamo ricordare come il *reato de quo* si differenzia dagli altri reati in materia ambientale per essere stato previsto come delitto, ricordando la *summa divisio* in delitti e contravvenzioni nell'ambito degli illeciti penali.

In quanto delitto, le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti vengono sanzionate con pene principali, differenti rispetto alle contravvenzioni. Queste ultime, infatti, rappresentando illeciti meno gravi, vengono punite solo con multa e ammenda. Le pene previste, invece, per i delitti sono l'ergastolo e la reclusione. Nel delitto da noi analizzato, è stabilita la reclusione da uno a sei anni.

L'aver comminato una pena che va da uno a sei anni, insieme alla natura delittuosa del reato, consente, nella fase delle indagini preliminari, di indagare attraverso l'uso delle intercettazioni come mezzo di ricerca della prova.

Infatti, l'art. 266 c.p.p. prevede come limiti di ammissibilità, l'utilizzo delle intercettazioni, la commissione di reati "non- colposi" ovvero quelli per i quali è prevista la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore, nel massimo, a cinque anni. Inoltre la contestazione di questo reato potrebbe portare, sussistendone i presupposti indicati dal c.p.p., oltre all'applicazione delle misure cautelari reali, anche all'applicazione di misure cautelari personali.

Un altro elemento che la dottrina ha tenuto in considerazione, riguardo questa prospettata pena, è che essa giova anche alla effettività della norma sul piano dei tempi di prescrizione.<sup>157</sup>

Alla pena principale si aggiunge, con il secondo comma dell'art. 260 del d.lgs. 152/2006, un incremento di pena, **un'aggravante** (reclusione da tre a otto anni) per il caso in cui l'attività abbia ad oggetto **rifiuti ad alta radioattività**. Per il resto la tipologia dei rifiuti (pericolosi o non pericolosi) non muta la sanzione applicabile, pur essendo certamente

---

<sup>157</sup> Così De Santis G., *Il delitto di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" nel quadro della annunciata riforma dello statuto penale dell'ambiente*, in Resp. civ. e prevenzione 2008, 04,756.

rilevante al momento della quantificazione della pena da infliggere, a seguito di accertata responsabilità.

Questo secondo comma ci riporta alla classificazione dei rifiuti fatta nel primo capitolo che, secondo quanto da noi tracciato, dovrebbe rientrare nel campo d'applicazione dell'art. 185 d.lgs. 152/2006.

Invece, ed è qui la peculiarità, il testo della norma proprio nella definizione di un'aggravante, esclude dal campo d'applicazione della norma una tipologia di rifiuti senza che l'operatività dell'esclusione sia condizionata in alcuna misura, come nel corrispondente art. 8 del d.lgs. n. 22/1997, ove si specificava che erano esclusi dal campo di applicazione del d.lgs. n. 22, determinati materiali ma solo a condizione che fossero già «disciplinati da specifiche disposizioni di legge». Questa dottrina ha ritenuto «irritante» il fatto che, la previsione di un'aggravante, si basi su un tipo di rifiuti che viene espressamente escluso dal campo d'applicazione della medesima legge.<sup>158</sup>

Invero, questa particolare tipologia di rifiuti, viene classificata nel decreto legislativo n. 230 del 1995. Ivi, all'art. 4 comma 3 i), si definiscono rifiuti radioattivi: “ qualsiasi materia radioattiva, ancorché contenuta in apparecchiature e dispositivi in genere, di cui non è previsto il riciclo o la riutilizzazione”.

Ancora, il decreto-legge 14 novembre 2003, n. 314 coordinato con la legge di conversione 24 dicembre 2003, n. 368 recante: «Disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza, dei rifiuti radioattivi.», prevede quali debbano essere le modalità di smaltimento e il deposito dei rifiuti “radioattivi”.

In entrambe le disposizioni, che definiscono e disciplinano i rifiuti radioattivi, non vi è l'utilizzo della terminologia altresì impiegata nel 260 del nostro testo unico in materia ambientale, che parla di : “ alta radioattività”.

In dottrina si è cercato di definire questa tipologia di rifiuto che non trova, nelle classificazioni scientificamente accettate, una sua collocazione. Di fatto, ci riferiamo ad un linguaggio non tecnico ma, che secondo alcuni, vuol indicare la provenienza di detti rifiuti da impianti nucleari.

---

<sup>158</sup> A. L. Vergine, *Rifiuti e scarichi: profili sanzionatori*, in *Ambiente&Sviluppo* n. 5/2006

Tuttavia, quando il giudice si trovi dinanzi a rifiuti previsti dal d.lgs. 205/1995, deve applicare l'aggravante prevista dall'art. 260 d.lgs. 152/2006.

Secondo altri, pertanto, resta imprecisato quali, tra i rifiuti radioattivi, il giudice dovrà o potrà considerare ad alta radioattività, considerando una sciattezza redazionale la previsione.<sup>159</sup>

Non manca chi ha condiviso l'aggravante, considerandola ad effetto speciale.<sup>160</sup>

Il *terzo comma* stabilisce che oltre all'aggravante prevista dal secondo comma, il giudice può stabilire che alla condanna per il delitto in questione, conseguano pene accessorie: interdizione dai pubblici uffici (art. 28 c.p.), dell'interdizione da una professione o da un'arte (art. 30 c.p.), dell'interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese (art. 32 bis c.p. e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione (art. 32 ter c.p.), con le limitazioni previste dall'art. 33 c.p. .

Ora, questa precisazione ultima, cioè il richiamo alle limitazioni previste dall'art. 33 c.p., appare tautologica in quanto la ripetizione dell'esclusione delle pene accessorie nei delitti colposi, è ridondante poiché questa fattispecie di reato è punita solo quando il fatto è commesso con dolo specifico, come già detto più volte.

Il **quarto comma** è quello che desta maggiore interesse. Infatti, al dato puramente repressivo della norma, si affianca, nell'alveo di una precisa politica criminale, un congegno fondato sul *favor riparationis*, congegno che si realizza nella previsione di clausole cosiddette "ripristinatorie".<sup>161</sup>

Tale congegno si riferisce al diritto penale "economico", connotazione data a quel campo del diritto penale in cui l'efficace utilizzo della (non) punibilità come fattore di condotte *post-factum*, soddisfatti delle esigenze di tutela connesse all'incriminazione.

La previsione sembra attribuire al giudice penale il potere - dovere di imporre all'imputato una forma di risarcimento, in forma specifica, del

---

<sup>159</sup> In particolare sul punto A.Vergine, *A proposito dell'art. 53-bis*, cit.; Rifiuti e scarichi: i profili sanzionatori, in Aa.VVv., *Commento al Testo Unico Ambientale*, a cura di F. Giampietro.

<sup>160</sup> Bernasconi-Guerra, op. cit.

<sup>161</sup> Una specialissima applicazione di questo paradigma risale al meccanismo di estinzione delle contravvenzioni di settore di cui al d.lgs. n. 758/1994 che l'attuale disegno di delega rilancia, in De Santis G., op.cit.

danno ambientale realizzato tramite la condotta delittuosa, a prescindere dalla presenza di una domanda diretta in tal senso, avanzata da una parte civile, eventualmente costituitasi, nel procedimento penale.

C'è chi ha ritenuto infelice l'utilizzo del termine «ripristino dello stato dell'ambiente», che si aggiunge alle apparentemente distinte nozioni di «bonifica» e «ripristino ambientale» presenti nel Ronchi, e a quella di «danno ambientale», da risarcire tramite il «ripristino dello stato dei luoghi» di cui all'art. 18 della legge n. 349/1986.<sup>162</sup>

Ad ogni modo, il «ripristino dello stato dell'ambiente» che deve essere ordinato dal giudice con la sentenza di condanna o con quella emessa a seguito di patteggiamento sembra essere un *minus* rispetto alla integrale eliminazione del danno o del pericolo ambientale, eliminazione che invece non può essere ordinata tout court in sentenza ma a cui può essere subordinata, ove possibile, la sospensione condizionale della pena.

Esempi di applicazione *extra codicem* di un siffatto meccanismo ripristinatorio-operoso che, si diceva, consente al reo di evitare la sanzione penale e al contempo permette allo Stato di tutelare il bene giuridico leso, sono da tempo presenti nella legislazione penale prevista in materia di sicurezza e igiene sul lavoro, meccanismo che il disegno di legge sui delitti ambientali, quello del 2007 sopra analizzato, voleva estendere anche al settore complementare delle contravvenzioni di settore.

163

Siffatte clausole ripristinatorie sono inserite in norme speciali che, nonostante già esista una previsione generale ex art. 165, c.p. che prevede la concessione del beneficio di non punibilità (o meglio di sospensione condizionale della pena), prevedono, in casi particolari che il reo elimini le “conseguenze dannose o pericolose del reato”, potendo così beneficiare della non punibilità, come previsto nelle norme della parte quarta del TUE.

---

<sup>162</sup> Prati L., “Il nuovo reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti: una norma problematica”, in Ambiente, IPSOA, n. 7/2001.

<sup>163</sup> Nella relazione illustrativa di accompagnamento si prevedeva che per le fattispecie contravvenzionali esistenti, in primo luogo, nel vigente codice ambientale, si sarebbe dovuto optare per l'introduzione di una definizione anticipata secondo il meccanismo prescrizioni/pagamento in misura ridotta, sperimentato con successo appunto da d.lgs. n. 758/1994 con la cautela, peraltro, di escluderlo per le incriminazioni aventi ad oggetto sostanze pericolose o comunque connotate di maggiore pericolosità.

Esemplificativamente possiamo rintracciare: per l'art. 255, 3 comma ("abbandono dei rifiuti"), per l'art. 257, 3 comma ("bonifica dei siti"), per il 260, 4 comma, la sospensione condizionale della pena.

Nel caso di abbandono dei rifiuti, la pena è sospesa con ordinanza del Sindaco, di rimozione dei rifiuti indebitamente miscelati, ovvero, nel caso di bonifica dei siti, è prevista la sospensione condizionale della pena all'esecuzione degli interventi di emergenza, bonifica e ripristino ambientale (106), nella terza ipotesi (art. 260, 4 comma) all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente.

La Suprema Corte, con una decisione del 2003, in materia di reati contro l'ambiente, ha ritenuto che la sospensione condizionale della pena debba essere subordinata ad un onere ripristinatorio, affermando che in questo campo la sospensione condizionale della pena abbia una portata diversa rispetto alla previsione generale, poiché l'art. 165 c.p. è applicato, generalmente, come prassi processuale.<sup>164</sup>

Nel dettaglio, la sentenza interessava un ricorso in cui si chiedeva l'annullamento dell'onere imposto, relativamente all'art. 52- bis del decreto Ronchi, ad oggetto la categoria della "eliminazione delle conseguenze dannose del reato". Il ricorrente riteneva che la richiesta fosse economicamente sproporzionata rispetto allo scopo.

Così, in tema di rifiuti, il d.p.r. 915/82 ha stabilito che con la sentenza di condanna per alcune contravvenzioni, caratterizzate dalla violazione di prescrizioni imposte dall'autorità competente o di determinate norme transitorie, il beneficio della sospensione condizionale della pena potesse essere subordinato all'esatto adempimento di quanto stabilito nella sentenza stessa (articolo 30).

“Sennonché la giurisprudenza di legittimità ha interpretato questa norma speciale in un senso del tutto particolare: da una parte limitando l'applicabilità dell'istituto previsto dall'articolo 30 citato, alle condanne per i reati ivi tassativamente previsti (il che è condivisibile), e, dall'altra, escludendo che per gli altri reati, in materia di rifiuti, potesse applicarsi l'istituto generale di cui all'articolo 165 c.p. (il che non può essere condiviso).

---

<sup>164</sup> Cass. Pen., sez. III, sent. n. 35501/2003.

Per escludere l'applicazione dell'articolo 165 c.p., infatti, le menzionate sentenze hanno invocato il principio di specialità, senza considerare che, detto principio, stabilisce semplicemente che quando più norme regolano la stessa materia, la norma speciale deroga a quella generale (articolo 15 c.p.).

Il che implica però che quando la norma speciale non è applicabile (nella materia in discussione, perché non ricorre una dei reati tassativamente previsti dall'articolo 30 d.p.r. 915/82) ridiventa applicabile "per espansione" la norma generale dell'articolo 165 c.p. (che non è limitata a specifici reati)".

Una certa dottrina<sup>165</sup> ha sottolineato la polifunzionalità dell'istituto che testimonia un nuovo orientamento ideologico, posto che l'eliminazione delle conseguenze del reato viene perseguito dal legislatore "non tanto allo scopo di spingere il reo verso un atteggiamento riconciliativo", quanto per eliminare "una situazione di fatto obiettivamente intollerabile e di giungervi nel modo più agevole e meno costoso per lo Stato".<sup>166</sup>

Questo dettato normativo, rintracciato nel quarto comma dell'art. 260 d.lgs. 152/2006, è molto simile a quello che noi ritroviamo nell'art. 31 comma 9, d.p.r. n. 380 /2001, che attribuisce al giudice penale il potere di ordinare la demolizione del manufatto abusivo:

"5. L'opera acquisita è demolita con ordinanza del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale a spese dei responsabili dell'abuso, salvo che, con deliberazione consiliare, non si dichiari l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che "l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici o ambientali".

E' interessante, parlando di clausole ripristinatorie, affrontare la questione della natura dell'ordine giuridico impartito dal giudice, poiché il ripristino ambientale, previsto dalla norma, potrebbe configurarsi sia come una pena accessoria che come una sanzione amministrativa, irrogata dal giudice penale, del tipo di quella prevista dall'art. 7 della legge n.

---

<sup>165</sup> Padovani, "La sospensione condizionale della pena, oltre l'orizzonte delle modifiche al codice penale, in Riv. It. dir. Proc. Pen., 1983".

<sup>166</sup> Palazzo-Bartoli, "Certezza o flessibilità della pena? Verso la riforma della sospensione condizionale", Torino, 2007.



47/1985, che attribuisce al giudice penale il potere di ordinare la demolizione del manufatto abusivo <sup>167</sup>.

---

<sup>167</sup> Sulla natura di sanzione amministrativa dell'ordine di demolizione, si alla cui nota si rinvia per l'approfondimento del dibattito sulla natura dell'ordine di cui all'art. 7, ultimo comma, legge n. 47/1985. L'affermazione per cui il provvedimento demolitorio in questione avrebbe natura di sanzione amministrativa irrogabile dal giudice penale costituisce ormai *ius receptum* nella giurisprudenza della Cassazione.

## Capitolo 3

### **L'art. 260 d.lgs. 152/2006 confronti con altre figure del nostro ordinamento giuridico penale.**

Dopo aver analizzato la struttura della fattispecie, negli elementi e nelle problematiche poste in essere da dottrina e giurisprudenza, è necessario ora prendere in considerazione la funzione che essa svolge all'interno dell'ordinamento penale italiano rispetto ad altre figure, generali e speciali, di concorso criminale e relative all'apparato sanzionatorio previsto dal "codice ambientale".

Sappiamo, infatti, che nel nostro ordinamento penale vi sono diverse figure, con disciplina propria, che possono concorrere, con l'art. 260 d.lgs. 152/2006, nell'applicazione della norma, alla fattispecie concreta.

#### **1 Concorso con il reato di associazione per delinquere ex art. 416 c.p. e l'art. 260 d.lgs. 152/2006;**

La fattispecie incriminatrice prevista dall'art. 260 del Codice dell'ambiente viene definita come "monosoggettiva e non a concorso necessario". E' stato infatti chiarito che il delitto de quo non è un reato associativo. L'incipit "chiunque" indica la chiara intenzione del legislatore di costruire la fattispecie in termini di reato monosoggettivo.

Il problema del concorso di norme tra il reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti e quello di associazione per delinquere, scaturisce dalla struttura fino ad ora analizzata dell'art. 260 d.lgs.152/2006.

Per completezza, dunque, è necessario analizzare **il reato di associazione per delinquere**<sup>168</sup> nei suoi elementi essenziali.

L'interesse tutelato dalla norma incriminatrice, l'art. 416 del codice penale, è rintracciato nell'ordine pubblico ed è proprio per il pericolo che

---

<sup>168</sup> L'art. 416 del codice penale: "Quando tre o più persone si associano allo scopo di commettere più delitti, coloro che promuovono o costituiscono od organizzano l'associazione, sono puniti, per ciò solo, con la reclusione da tre a sette anni. Per il solo fatto di partecipare all'associazione, la pena è della reclusione da uno a cinque anni. I capi soggiacciono alla stessa pena stabilita per i promotori. Se gli associati scorrono in armi le campagne o le pubbliche vie si applica la reclusione da cinque a quindici anni. La pena è aumentata se il numero degli associati è di dieci o più"

a questo deriva dalla permanenza del vincolo associativo tra più persone, legate da un comune programma criminoso, che il legislatore ha previsto un autonomo titolo di reato per la cui sussistenza non è necessaria la consumazione dei delitti programmati.

Il soggetto attivo del reato non deve essere inferiore a tre persone. Tale numero può raggiungersi anche con una successiva adesione di altri ad un vincolo originario tra due sole persone.

Quanto all'elemento oggettivo, secondo la prevalente giurisprudenza, il reato associativo si caratterizza per tre elementi fondamentali<sup>169</sup>:

- a) Un vincolo associativo tendenzialmente permanente, o comunque stabile, destinato a durare anche oltre la realizzazione dei delitti concretamente programmati;
- b) Indeterminatezza del programma criminoso, che distingue tali reati dall'accordo che sorregge il concorso di persone nel reato;
- c) Esistenza di una struttura organizzativa, sia pur minima, ma idonea e, soprattutto, adeguata a realizzare gli obiettivi criminosi presi di mira.

Soffermandoci sull'indeterminatezza del programma criminoso, possiamo già notare quanto la natura di questo reato, secondo una certa dottrina<sup>170</sup>, sia tendenzialmente aperta all'adesione da parte di terzi e che, solo in questo senso, può accertarsi il requisito della stabilità dell'organizzazione come coesistente al concetto stesso di associazione.

Vale a dire che debba escludersi qualsiasi situazione il cui carattere sia "occasionale".

L'elemento soggettivo del reato di associazione per delinquere, che abbiamo detto essere un delitto a concorso necessario, non si configura con la semplice coscienza e volontà, ma con la volontà dei singoli associati di far convergere il loro contributo alla realizzazione di un programma comune, qualificando il dolo come specifico.

Nell'associazione per delinquere l'accordo criminoso è diretto all'attuazione di un più vasto programma criminoso, per la commissione di una serie indeterminata di delitti, con la permanenza di un vincolo

---

<sup>169</sup> Cass. Pen., sez IV, 14 giugno 1995, Montani; in Lattanzi-Lupo, op cit., pag. 60

<sup>170</sup> Plantamura V., *Reati associativi e rispetto dei principi fondamentali in materia penale*, in Indice pen., 402 ss., 2007.

associativo, tra i partecipanti, ciascun dei quali ha la consapevolezza di far parte del sodalizio criminoso e di attuare il programma stesso.

Dopo aver brevemente tracciato gli elementi costitutivi del delitto di associazione per delinquere, vediamo il perché, ai fini del nostro lavoro sull'attività organizzata finalizzata al traffico illecito di rifiuti, l'art. 416 c.p. sia stato, a prima vista, ritenuto in concorso apparente con l'art. 260 del d.lgs. 152/2006.

Dottrina e giurisprudenza, pacificamente, ritengono che il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti possa essere ricondotto nel novero dei reati fine, di una associazione per delinquere, per cui si ritiene ammissibile il concorso materiale con reato ex 416 c.p.<sup>171</sup>

Innanzitutto dobbiamo ricorrere al diritto penale generale, per spiegare la differenza tra concorso apparente e concorso materiale.

Con il concetto di concorso di reati si suole indicare, (quando non si verifica la corrispondenza tra una condotta umana ed un reato, come accade normalmente), che, ad una pluralità di condotte, corrispondono più reati.

Può accadere, tuttavia, che, nei confronti di una medesima condotta, confluiscono più norme incriminatrici.

Tale confluenza può dar luogo o ad un vero e proprio concorso di reati, ovvero ad un concorso apparente<sup>172</sup>.

Si ha concorso materiale se una pluralità di condotte (azioni od omissioni) viola una o più norme.

Invece il concorso è formale se è un'unica condotta a violare una o più norme.

Al contrario, la figura del concorso apparente di norme ricorre quando la medesima condotta, soltanto in apparenza risulta riconducibile a più fattispecie incriminatrici, ma in realtà integra un solo reato.

Concorso di reati e concorso apparente di norme rappresentano, secondo nota dottrina, fenomeni simmetrici e contrari.

Abbiamo detto che, a prima vista, il reato di cui all'art. 260 del d.lgs. 152/2006 venne individuato come norma nella quale potesse confluire anche il reato ex art. 416 c.p. come se, in luogo del configurarsi del

---

<sup>171</sup> Vita A., *Delitto di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti": elementi costitutivi*, in *Rivista Penale* 5/2011.

<sup>172</sup> Fiandaca G.- Musco E., *Diritto penale generale*, Zanichelli editore, 2011, Bologna.

concorso di reati, si avesse unicità del reato, essendo una sola la norma incriminatrice veramente applicabile. Per indicare questo fenomeno si ricorre, generalmente, all'espressione concorso o conflitto apparente di norme.

Gli elementi che presuppongono un conflitto o concorso apparente di norme sono due:

1. Medesima situazione di fatto;
2. Convergenza di una pluralità di norme che sembrano prestarsi a regolare quella situazione di fatto.

Stabilito che cosa è una convergenza "apparente", al fine di individuare questa fallacia, vi sono dei particolari criteri:

1. Specialità;
2. Sussidiarietà;
3. Consunzione o assorbimento;

Il criterio che qui rileva è quello di specialità, che è anche l'unico a trovare riconoscimento nel codice penale, all'art. 15: "Quando più leggi penali o più disposizioni della medesima legge penale regolano la stessa materia, la legge o la disposizione di legge speciale deroga alla legge o alla disposizione di legge generale, salvo che sia altrimenti stabilito".

La disposizione testé richiamata stabilisce il principio della prevalenza della legge speciale rispetto a quella generale, come se la disposizione speciale contemplasse un sottoinsieme dell'insieme, nei casi contemplati dalla disposizione generale.<sup>173</sup>

Sulla base di queste considerazioni generali, possiamo spiegare il perché vi sono almeno quattro elementi che escludono il rapporto di specialità tra le due norme da noi considerate, l'art. 416 c.p. e l'art. 260 d.lgs. 152/2006.

In primo luogo, il delitto di associazione per delinquere "è caratterizzato dal dolo specifico consistente non solo nella coscienza e volontà di apportare all'organizzazione quel contributo richiesto dalla norma incriminatrice, ma anche dalla consapevolezza di partecipare e contribuire attivamente, con esso, alla vita di un'associazione nella quale i singoli

---

<sup>173</sup> Fiandaca- Musco, op. cit.

associati, con pari coscienza e volontà, fanno convergere i loro contributi, come parte di un tutto, alla realizzazione di un programma comune”.<sup>174</sup>

Quindi, come già abbiamo visto nell’analisi sommaria delle norma, è sì vero che l’elemento soggettivo dei due reati è il dolo specifico, ma lo scopo e la particolarità ulteriore che vuole perseguire il reato di associazione per delinquere, è quello della realizzazione del programma comune, a differenza del reato di attività organizzata che, invece, vuole conseguire un ingiusto profitto, come già abbiamo visto dettagliatamente.

In secondo luogo, il reato di cui all’art. 260 del d.lgs.152/2006 si caratterizza per modalità molto più specificatamente individuate di quelle previste per il delitto di associazione per delinquere. Per configurare il reato di associazione per delinquere, non vi è bisogno, come per il reato di organizzazione, di una pluralità di operazioni ed un allestimento di mezzi ed attività continuative ed organizzate, aventi ad oggetto ingenti quantitativi di rifiuti. La punibilità della nostra organizzazione, come sostenuto da De Santis, non è dovuta alla potenziale attitudine criminosa che essa esprime, ma, in quanto, e se, strumento effettivo per realizzare la gestione abusiva di rifiuti.

Non è il riscontro strutturale della consistenza organizzativa che denota il carattere criminale della condotta, com’è invece nell’art. 416 c.p., per la cui configurazione non è indispensabile la realizzazione effettiva dei delitti programmati.

In terzo luogo, i due delitti si caratterizzano per un diverso bene giuridico tutelato.

L’art. 260 d.lgs. 152/2006, come abbiamo già visto, tutela la pubblica incolumità e l’ambiente da un lato, mentre l’art. 416 c.p. tutela l’ordine pubblico.

Sulla pubblica incolumità ci siamo soffermati già nel secondo capitolo, analizzando il bene giuridico tutelato dalla fattispecie prevista dall’art.260 d.lgs.152/2006.

Dobbiamo, ora, analizzare il concetto di ordine pubblico, così da distinguerlo dal distinto bene giuridico di pubblica incolumità.

---

<sup>174</sup> Fimiani, “Gli illeciti in materia di inquinamento”, ed. il Sole 24 ore Pirola, 2002.

Ricostruiamo il concetto di ordine pubblico rispetto ad una serie di definizioni date dalla dottrina.

L'ordine pubblico è definito in termini di: "buon assetto e regolare andamento della vita sociale".<sup>175</sup>

Altra dottrina ha proposto una ricostruzione in chiave puramente soggettiva, come "sentimento collettivo di sicurezza nell'ordinata vita sociale".<sup>176</sup>

Infine, l'ultima caratteristica che differenzia il reato di attività organizzate e il reato ex 416 c.p., escludendo così un rapporto di specialità, è il fatto che il reato dell'art. 260 TUE non prevede che vi sia un concorso necessario.

Pertanto è ipotizzabile la sua commissione in concorso ovvero in associazione.

Abbiamo così compreso il perché non è configurabile, nel modo più assoluto, un concorso apparente di norme anche se gli elementi costitutivi potevano, senza un'analisi approfondita, lasciar intravedere una specialità della norma di organizzazione, rispetto al 416 c.p. .

Così "il diverso atteggiarsi del dolo, la profonda differenza dei comportamenti costitutivi tipici, il diverso bene giuridico tutelato, inducono a ritenere la sussistenza di un concorso materiale, non diversamente atteggiato, rispetto alla generale possibilità di concorso materiale tra il reato associativo e i singoli reati fine. Da ciò consegue l'esclusione del rapporto di specialità tra le due norme con esclusione dell'art.15 c.p.". <sup>177</sup>

Si configura, altresì, il concorso materiale tra questi due reati, dove, per concorso materiale, intendiamo quando un soggetto realizza, con più azioni od omissioni, più violazioni della stessa (concorso materiale c.d. omogeneo) o di diverse norme incriminatrici (c.d. concorso eterogeneo).

Il concorso materiale è disciplinato, nei due diversi casi, dall'art. 71 c.p. e dall'art. 80 c.p.<sup>178</sup> che fa riferimento all'ulteriore ipotesi in cui, dopo una

---

<sup>175</sup> Antolisei, op.cit.

<sup>176</sup> Contieri E., I delitti contro l'ordine pubblico, Giuffrè, Milano, 1961.

<sup>177</sup> Ordinanza del tribunale del riesame sez. XII Coll. D. del 2003, impostazione condivisa da Cass. Pen., Sez. III, n. 428/2004.

<sup>178</sup> Art. 71 c.p.: "Art. 71 Condanna per più reati con unica sentenza o decreto. Quando, con una sola sentenza o con un solo decreto, si deve pronunciare condanna per più reati contro la stessa persona, si applicano le disposizioni degli articoli seguenti." e art. 80 del c.p.: "Concorso di pene inflitte con sentenze o decreti diversi. Le disposizioni degli

sentenza o un decreto di condanna, si deve giudicare la stessa persona per un altro reato commesso anteriormente o posteriormente alla condanna medesima.

Il codice Rocco prevede un trattamento sanzionatorio del concorso materiale, introducendo il principio *tot crimina, tot poena* (cumulo materiale).

In base ad esso, cioè, si cumulano le pene previste per ciascuno dei delitti commessi.

A questo principio del cumulo materiale, il legislatore ha previsto una serie di temperamenti, in particolare, per quello che ci interessa, l'art. 81 del codice penale<sup>179</sup> (come modificato nel 1974) prevede che, anche nelle ipotesi di norme incriminatrici eterogenee, l'area di operatività del concorso materiale di reati tende a ridursi.

Infatti, se i diversi reati sono commessi dallo stesso soggetto, sono avvinti da un medesimo disegno criminoso, in luogo della disciplina del cumulo materiale delle pene, subentra il più mite regime del cumulo giuridico.

Per l'art. 81 c.p. si applica la pena che dovrebbe infliggersi per il reato più grave, precisando, all'ultimo comma, che la pena non può essere comunque superiore a quella che sarebbe applicabile sommando le singole pene previste per i reati in concorso.

E' chiaro che, quando le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti risultano realizzate da "tre o più persone" è possibile che si configuri, oltre al delitto ex art. 260 d.lgs.152/2006, anche il delitto di associazione a delinquere di cui all'art. 416 c.p.

---

articoli precedenti si applicano anche nel caso in cui, dopo una sentenza o un decreto di condanna, si deve giudicare la stessa persona per un altro reato commesso anteriormente o posteriormente alla condanna medesima, ovvero quando contro la stessa persona si debbono eseguire più sentenze o più decreti di condanna."

<sup>179</sup> Art. 81 c.p.: Concorso formale. Reato continuato. È punito con la pena che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave aumentata fino al triplo chi con una sola azione od omissione viola diverse disposizioni di legge ovvero commette più violazioni della medesima disposizione di legge. Alla stessa pena soggiace chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno criminoso, commette anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse disposizioni di legge. Nei casi preveduti da quest'articolo, la pena non può essere superiore a quella che sarebbe applicabile a norma degli articoli precedenti. Fermi restando i limiti indicati al terzo comma, se i reati in concorso formale o in continuazione con quello più grave sono commessi da soggetti ai quali sia stata applicata la recidiva prevista dall'articolo 99, quarto comma, l'aumento della quantità di pena non può essere comunque inferiore ad un terzo della pena stabilita per il reato più grave.



La Cassazione ritiene che è pienamente ammissibile un concorso di entrambe le fattispecie di reato ai sensi dell'art. 81 c.p. .

Tale concorso è, tuttavia, ipotizzabile solo allorché risultino realizzati tutti gli elementi costitutivi dell'associazione a delinquere, vale a dire:

- 1) dev'essere ravvisabile un vincolo associativo tra gli appartenenti ad una medesima organizzazione criminale (è indifferente, poi, se si tratti o meno di organizzazione a struttura gerarchica);
- 2) dev'esserci stato un accordo permanente e stabile tra gli associati, al fine di realizzare più delitti (cd. reati scopo);
- 3) le condotte illecite, costituenti i reati scopo, devono essersi protratte nel tempo. Pertanto – una volta verificata la sussistenza dell'associazione a delinquere (e solo allora) – il delitto di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti potrà a tutti gli effetti essere considerato “reato fine” del delitto, di cui all'art. 416 c.p., con conseguente configurabilità di un concorso materiale di reati.<sup>180</sup>

La giurisprudenza, in più casi, ha analizzato le due fattispecie in rapporto di concorso materiale, senza però legarle ad una specificità e indipendenti l'una dall'altra.

Infatti già nel 2007, in un caso di sequestro<sup>181</sup>, oggetto di riesame da parte della Suprema Corte, l'indagato ricorreva per mancanza assoluta di motivazione in ordine alla sussistenza degli indizi di colpevolezza dell'art. 416 c.p., reato per il quale veniva indagato insieme al reato di cui all'art. 260 d.lgs. 152/2006, per il quale, però, sussistevano i motivi di sequestro preventivo.

La Corte respingeva il ricorso perché infondato anche per il punto di cui sopra, ritenendo che “l'omessa motivazione in ordine all'astratta configurabilità anche del delitto di cui all'art. 416 c.p., non esplica alcun effetto sulla legittimità del sequestro preventivo dei mezzi di trasporto utilizzati per il traffico dei rifiuti, in quanto essi sono stati sequestrati con riferimento all'art. 53-bis del decreto Ronchi e non con riguardo al delitto di cui all'art. 416 c.p..

---

<sup>180</sup> Argenio D., “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti” in [www.dirittoelege.it](http://www.dirittoelege.it)

<sup>181</sup> Cass.Pen., sez. III, sent. n.4746/2007)

D'altra parte, allorché un soggetto è indagato o imputato di più reati, ai fini della legittimità del provvedimento ablatorio, non è necessario che il giudice si soffermi ad analizzare l'astratta configurabilità di tutti i reati attribuiti all'inquisito, essendo sufficiente che esamini quello o quelli per i quali il provvedimento ablatorio è stato disposto.”.

La Corte ribadisce la possibilità di indagare un soggetto per i due reati, cumulandoli oggettivamente, ma lasciandoli indipendenti per gli elementi e gli effetti che può produrre la loro commissione, anche se in una stessa unità di tempo.

Uno degli ultimi interventi della Cassazione, in una sentenza del 2010, in ordine alla configurabilità del concorso tra il 416 c.p. e il 260 TUE, riteneva che vi fossero tutti gli elementi per configurare il reato di associazione per delinquere (vincolo associativo stabile, indeterminatezza del programma criminoso, struttura organizzativa).

In ordine alla configurabilità dei reati fine, sottolineava che accanto al delitto di cui al d.lgs. 152/2006, art. 260 era ravvisabile “una seconda e distinta condotta, che si è rivelata connotata dall'ideazione e realizzazione, da parte di soggetti non necessariamente legati tra loro, di un programma criminoso generico ed indeterminato, al quale ciascuno ha coscientemente partecipato, aderendo ai suoi scopi o ponendo in essere una serie reiterata di singoli reati-fine. Condotta, questa, cui non può non riconoscersi- in quanto distinto *pactum sceleris*- l'autonomia del delitto di cui all'art. 416 c.p.”

Da questa sentenza deriva un altro dato importantissimo nello studio della nostra norma, quella che regola il reato di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”.

Il dato è che, non solo in via formale, e quindi relativamente agli elementi che caratterizzano la norma, ma anche (e soprattutto), “gli elementi fattuali”, distinguono l'art. 260 TUE dal 416 c.p..

Infatti, l'allarme sociale rispetto al fenomeno dell'organizzazione dei rifiuti, nasce proprio dalla predisposizione e dall'uso, a fini criminali, di una struttura avente, nella sostanza, i caratteri d'impresa, ossia che

disponga continuativamente dei fattori della produzione (capitali, attrezzature, e se del caso, uomini).<sup>182</sup>

Questa considerazione non implica che il reato sussiste solo se a capo del traffico si pone una impresa “geneticamente” criminale, perché l’apporto organizzativo, come accade nella pratica, in realtà, può essere offerto tanto da imprese costituzionalmente lecite, quanto da organizzazioni criminali che agiscono in forma di impresa, quanto ancora da soggetti non dotati, di per sé, di autonoma organizzazione ma, il cui apporto, insieme agli altri, costituisce, nel suo complesso, una organizzazione di mezzi e attività.

L’organizzazione è quindi punita in quanto e se strumento effettivo per realizzare la gestione abusiva di rifiuti.

A questo punto, riprendendo la sentenza del 2010, è possibile vedere che in quel caso si configurava il reato di attività organizzata rispetto alle società commerciali che svolgevano operazioni di bonifica di auto da rottamare, ma trattandosi di una vera e propria “*societas sceleris*” veniva a configurarsi anche l’associazione per delinquere, poiché il sodalizio criminoso faceva addirittura ricorso alla creazione di società satelliti, o alla cessione fittizia di rami d’azienda, o di quote sociali, per sopperire a contingenti situazioni e continuare a svolgere l’attività.

Il programma criminoso, poi, prevedeva la commissione di una serie indeterminata di reati non riconducibili solo alla violazione del 260, d.lgs. 152/2006, ma al fine di organizzare l’ingente e lucrativo traffico illecito di rifiuti, si faceva ricorso ad una indeterminata serie di reati di falso.

Ad esempio la falsificazione di documenti di trasporto per l’avvio fraudolento dei veicoli non bonificati allo smaltimento.

Al sodalizio, infine, partecipavano anche soggetti estranei alla compagine sociale (ad esempio autotrasportatori “di fiducia”) e con diversi ruoli.

Per questo le condotte degli indagati risultano “assolutamente scisse dall’oggetto sociale statuatamente esistente” e vanno qualificate

---

<sup>182</sup> Bernasconi-Guerra, “*Commento all’art. 53-bis*” in Codice Commentato dei reati e degli illeciti ambientali, Cedam, 2007.

“piuttosto come sintomatiche di quell’*affectio societatis* di cui all’art. 416 del c.p.”.<sup>183</sup>

Questa sentenza esplica chiaramente il concorso materiale tra le due norme, individuando soprattutto gli elementi fattuali tipici del reato di attività organizzate, reato che viene a configurarsi come già più volte ribadito, in attività di carattere “imprenditoriale”.<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> Cass. Pen. n. 40945/2010.

<sup>184</sup> Cass. Pen., sez. III, n. 41310/ 2006.

## **2 Il concorso di persone e l'associazione per delinquere con riferimento al delitto di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti"**

La condotta vietata dall'art. 260 d.lgs. 152/2006 non è un'azione, o una pluralità d'azioni, ma un'attività, cioè un complesso unitario di operazioni che comporta una qualche difficoltà nel distinguere tra il concorso di persone ex art. 110 c.p., ed il concorso con l'associazione per delinquere. Anche in questo caso è necessario premettere una breve digressione sull'art. 110 del codice penale, così da comprendere le similitudini e le differenze.

L'art. 110 c.p. disciplina i casi nei quali più persone concorrono nel medesimo reato. Ciascuna di esse soggiace alla pena per questo stabilita. Già l'enunciazione della norma e la previsione della sanzione rappresenta la peculiarità dell'art. 110 c.p., cioè il fatto che le fattispecie incriminatrici vengano modellate sulla figura individuale.

Esse non sono, quindi, direttamente applicabili a quei concorrenti che apportano, sì, un contributo alla realizzazione del fatto, ma limitandosi a porre in essere atti da soli non sufficienti ad integrare la figura del reato in questione.<sup>185</sup>

Il problema, però, si pone nel momento in cui ogni singolo correo apporta un contributo differente al verificarsi del fatto.

Per questo motivo, il legislatore del '30 ha scelto il modello della tipizzazione unitaria basata sul criterio dell'efficienza causale della condotta di ciascun concorrente.

Ciò significa che ciascuno concorre a pari titolo, senza differenziare i compartecipi per ruoli, ma soltanto nella rilevanza causale nell'ambito della realizzazione collettiva del fatto.

La struttura dell'art. 110 c.p. si basa su quattro requisiti: 1) la pluralità di agenti 2) la realizzazione della fattispecie oggettiva di un reato 3) il

---

<sup>185</sup> Fiandaca G.- Musco E., *Diritto penale generale*, Zanichelli editore, 2011, Bologna.

contributo di ciascun concorrente alla realizzazione del reato comune 4)  
l'elemento soggettivo.

1) La pluralità di soggetti implica un numero di almeno due persone, una delle quali può anche non essere imputabile o non punibile (ex. art. 112).

2) La realizzazione della fattispecie oggettiva del reato indica che il contributo dei singoli compartecipi deve, innanzitutto, confluire nella realizzazione comune della fattispecie oggettiva di un reato.

3) Il contributo di ciascun concorrente può avvenire in due diverse modalità, può essere un contributo materiale ovvero morale. Il contributo di tipo materiale può essere prestato assumendo ruoli di rango diverso:

- L'autore del reato è colui che compie gli atti esecutivi del reato o il coautore, che interviene insieme con altri nella fase esecutiva;
- L'ausiliatore o complice è quel partecipe che si limita ad apportare un (qualsiasi) aiuto materiale nella preparazione o nella esecuzione del reato.

4) Il concorso morale può manifestarsi anche come impulso psicologico ad un reato materialmente commesso da altri.

Si è soliti distinguere due figure:

- Il determinatore definito come il compartecipe che fa sorgere in altri un proposito criminoso prima inesistente
- Istigatore, cioè colui il quale si limita a rafforzare o eccitare in altri un proposito criminoso già esistente.

Ultimo elemento strutturale dell'art. 110 c.p., è quello soggettivo del concorso che la dottrina ritiene debba suddividersi, da un lato, in coscienza e volontà del fatto criminoso e, dall'altro, in un *quid pluris*, rappresentato dalla volontà di concorrere con altri alla realizzazione di un reato comune.

In dottrina si è concordi nell'escludere un "previo accordo" o la "reciproca consapevolezza" dell'altrui concorso, elemento, questo, utilissimo ai fini del nostro percorso, quello cioè di distinguere il reato di diritto penale generale, previsto dall'art. 110 c.p., e il reato speciale di associazione per delinquere ex. art. 416 c.p. .

Vi sono, a questo riguardo, diverse teorie che tendono a spiegare il fondamento tecnico- giuridico della punibilità di condotte concorsuali

atipiche, rispetto alle fattispecie di parte speciali, come ad esempio quella da noi analizzata “dell’associazione per delinquere”, sulla cui differenza ci soffermeremo solo in un secondo momento.

Secondo una prima teoria, per lungo tempo dominante, la partecipazione criminosa ha natura accessoria, la condotta atipica, del semplice partecipe, non ha rilevanza penale autonoma, ma diventa rilevante nel momento in cui “accede” alla condotta principale o tipica dell’autore.

In un secondo tempo, la dottrina ha escogitato la teoria della fattispecie plurisoggettiva eventuale.

Tale sarebbe la fattispecie del concorso di persone, quale fattispecie autonoma, nuova e diversa da quella incriminatrice, di parte speciale, modellata sull’autore singolo.<sup>186</sup>

Il problema del concorrere di fattispecie di parte speciale con quelle di parte generale, ha portato ad elaborare la teoria delle fattispecie plurisoggettive differenziate, per quanti sono i soggetti concorrenti. Questa dottrina spiega che, tutte queste fattispecie, avrebbero in comune il medesimo nucleo di accadimento materiale, ma, si distinguerebbero tra loro per l’atteggiamento psichico e per taluni aspetti che ineriscono soltanto alla condotta dell’uno o dell’altro compartecipe.

Tornando alla nostra differenza tra una norma di parte generale ed una di parte speciale, sulla base delle teorie elaborate dalla dottrina, possiamo distinguere l’art. 110 c.p. dall’art. 416 c.p..

Infatti, il concorso di persone, non prevede un “vincolo stabile” tra più soggetti, né un programma criminoso.

Questo è l’elemento di base per riuscire a distinguere queste due fattispecie astratte.

Avendo, però, noi trattato il reato di “attività organizzate”, ciò implica, che nel concorso di persone, il contributo di ciascun concorrente debba essere riferito non alla singola operazione, ma ad una serie di operazioni (cede, riceve, trasporta, esporta, importa) che definiscono la gestione dei rifiuti.

---

<sup>186</sup> “Teoria dell’accessorietà” di Mantovani-Bettiol, *Diritto penale*; “Teoria del concorso eventuale” di Gallo, in *Lineamenti di una teoria*, Dell’Andro *“La fattispecie plurisoggettiva”*, “Teoria fattispecie plurisoggettive differenziate” Pagliaro *“Principi”*, in Fiandaca Musco, op.cit..

Tale schema non integra, pertanto, la presenza di un vincolo associativo, ma esprime l'unico modo di essere di un concorso in un'attività.

Infatti, come già abbiamo visto nel paragrafo precedente, è possibile che l'art. 260 d.lgs. 152/2006, sia in concorso materiale con l'art. 416 c.p., ma non accade se non per una situazione assolutamente residuale: che i soggetti agenti, per mezzi e strutture organizzative con cui si svolgono le attività, diano vita a più "imprese clandestine" di gestione dei rifiuti.

In tal caso si configurerebbe il delitto di associazione per delinquere in quanto si realizza una pluralità di condotte tipiche .

In ogni altro caso, l'associazione a delinquere concorre materialmente con il reato di cui all'art. 260 d.lgs. 152/2006, configurandosi, quest'ultimo, nella maggior parte dei casi, nell'ambito di imprese che, nell'esercizio delle proprie attività, compiono illeciti, configurando, spesso, un concorso di persone.

Infatti, il *discrimen* tra le fattispecie di concorso di persone e associazione per delinquere si trova in ciò: nel limite minimo di tre persone che il legislatore prevede per configurare il reato ex art. 416 c.p. e non per il concorso di persone; ma, soprattutto, nel fatto che nel concorso con l'associazione per delinquere ( e non nel concorso di persone) lo scopo dell'aggregarsi è da ricercarsi nel commettere più delitti, ossia, come generalmente si afferma, nell'attuazione di un indeterminato programma delittuoso.

"Non uno o più reati determinati, ma una serie indeterminata di delitti".

Il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti si pone in concorso con quello di associazione per delinquere nei casi in cui esso, insieme ad altri reati ( ad esempio, quelli legati ai falsi documenti, alla truffa, alla corruzione, etc..) esterna il programma criminoso stabile in cui è visibile l'associazione.

Vi è chi ritiene che l'associazione per delinquere, in linea teorica, potrebbe sostanziarsi anche in più delitti ex art. 260, d.lgs. 152/2006.

Al riguardo possiamo rintracciare alcuni casi, ad esempio, i soggetti agenti partecipano a tutte le fasi illecite della filiera di gestione del rifiuto.

In questo caso non si integrerà il reato di associazione per delinquere, ma di concorso nel reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti,



in quanto si configura, per allestimento di mezzi e struttura organizzativa, un'unica "impresa".

Un altro caso è quello in cui ciascuno dei soggetti agenti gestisce una fase singola della filiera illecita del rifiuto in modo autonomo, abusivo e coordinato.

Anche in tal caso non si integra il reato di associazione per delinquere, ma di concorso, in quanto il coordinamento delle singole fasi determina l'esecuzione frazionata della gestione illecita e non già l'associazione per realizzare le singole gestioni illecite.

### **3 Sul concorso con i reati contravvenzionali previsti dal d.lgs. 152/2006**

Anche per i reati contravvenzionali, previsti nel codice unico ambientale, abbiamo due diverse tesi relative alla possibilità o meno che si configuri un concorso apparente di norme.

In particolare, alcuni autori e la giurisprudenza minoritaria<sup>187</sup>, ritengono che il delitto de quo assorba i reati contravvenzionali previsti dal testo unico ambientale, avendosi nella fattispecie un concorso apparente di norme, ex art. 15 c.p..

Infatti, questa dottrina, considerando l'elemento "pluralità di operazioni" come elemento che può essere integrato da una serie di operazioni: raccolta, trasporto, smaltimento e gestione nel suo insieme, che realizzano la fattispecie qualora vi sia lo svolgimento alternativo o cumulativo di tutte queste operazioni.

Allorché qualora vi sia lo svolgimento slegato di tutte queste operazioni, vi sarebbe, invece, solo la previsione delle singole fattispecie contravvenzionali, relative alla gestione e allo svolgimento delle singole attività.

Per cui è chiaro che, da questa concezione di reato complesso, e scaturisce la specialità della norma dell'art. 260 d.lgs. 152/2006 rispetto alle altre.

<sup>188</sup>

Quando abbiamo parlato di giurisprudenza minoritaria, facevamo riferimento ad un'ordinanza del Tribunale di Napoli<sup>189</sup>, che ha sostenuto :  
"Al fine di poter configurare il reato previsto dall'art. 53-bis del d.lgs. 22/1997 occorre la commissione di più condotte, ciascuna finalizzata alla "gestione abusiva"- in senso lato- di un ingente quantitativo di rifiuti, fermo restando che le singole condotte integrano di volta in volta il reato di cui all'art. 51, comma 1 stesso decreto."

---

<sup>187</sup> De Falco, *in il traffico illecito di rifiuti e la giurisprudenza*, pubblicato su [www.industrie-ambiente.it](http://www.industrie-ambiente.it); in Rassegna Arma dei Carabinieri-studi, 2008, n.3 luglio/settembre;

<sup>188</sup> Furin, op.cit., in Rivista Giuridica dell'Ambiente, anno XXI, 2006.

<sup>189</sup> Uff. Ind.Prel. Trib. Napoli, ordinanza dell'8.6..2004: "al fine di poter configurare il reato previsto dall'art. 53-bis d.lgs. 22/1997, occorre la commissione di più condotte, ciascuna finalizzata alla gestione abusiva-in senso lato- di un ingente quantitativo di rifiuti, in presenza fermo restando che le singole condotte integrano di volta in volta il reato di cui all'art. 51 comma 1 stesso decreto".

In particolare, il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, risulterebbe norma speciale rispetto alla contravvenzione prevista dall'art. 256<sup>190</sup>, comma 1 del d.lgs. 152/2006.

In questo caso si tratterebbe di specialità unilaterale del reato, poiché l'elemento soggettivo del reato contravvenzionale, che si riferisce all'attività di gestione dei rifiuti (nei soli casi di raccolta, trasporto, smaltimento, commercio ed intermediazione) abusiva ( nel solo significato di mancanza della prescritta autorizzazione), è integrato, nel delitto de quo, da altri elementi quali: "l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate" e "gli ingenti quantitativi", nonché da una più ampia caratterizzazione del significato, sia di abusivo, che ivi si riferisce ad ipotesi ulteriore, sia di mancanza di autorizzazione, sia di gestione (che richiama qualsiasi forma della stessa) .

Soltanto nell'ipotesi del delitto è inoltre previsto il dolo specifico del "fine di conseguire un ingiusto profitto".

Questa prima tesi ha quindi giustificato il concorso apparente di norme attraverso la struttura dell'art. 260 d.lgs. 152/2006, sottolineando la necessaria classificazione del reato come complesso, nel senso che la realizzazione del reato passa attraverso la violazione delle norme penali ed amministrative, che disciplinano le singole fasi dell'intero ciclo di gestione dei rifiuti, dalla produzione- raccolta al recupero- smaltimento.<sup>191</sup>

Le due norme appena esaminate, l'art. 256, 1 comma e 260 del d.lgs. 152/2006, si collocherebbero in posizione alternativa, cosicché non potrebbero essere imputati per la stessa condotta .

In caso di applicazione di entrambe le norme, risulterebbe violato il divieto del *bis in idem* sostanziale, cioè quel principio per il quale non è possibile duplicare la rilevanza penale di un comportamento, rispondendo ad esso con una sola norma penale.

La tesi sopra riportata, che connota il reato di attività organizzate come complesso, affronta anche un altro problema che afferisce ad aspetti

---

<sup>190</sup> Art. 256 d.lgs. 152/2006: "attività di gestione di rifiuti non autorizzata)1. Chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 e' punito:a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi;b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi."

<sup>191</sup> Furin, op.cit., in Rivista Giuridica dell'Ambiente, anno XXI, 2006.

processuali, ma individua lo stesso profilo problematico relativo al concorso tra norme.

In particolare, l'art. 259 comma 2, prevede la pena accessoria della confisca del mezzo di trasporto per reati ex art. 259 comma 1 (traffico illecito di rifiuti), l'art. 256 ("attività di gestione non autorizzata"), l'art. 258 comma 4 ("trasporto di rifiuti pericolosi senza formulario, ovvero con formulario inesatto o incompleto") del d.lgs. 152/2006.

E' dibattuto il fatto che rispetto all'art. 260 dello stesso decreto legislativo, nulla si dica riguardo alla confisca<sup>192</sup>.

Infatti, è previsto il sequestro preventivo dei mezzi utilizzati per il trasporto dei rifiuti, oggetto delle asserite attività organizzate, (e ciò per l'art. 321, comma 2 del c.p.p.), senza riferirsi alla misura della confisca che, però, viene applicata per reati meno gravi, come quelli sopra citati e nonostante il fatto che, visto il costo degli automezzi pesanti, utilizzati nelle attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti, rappresenterebbe un deterrente di efficacia maggiore anche rispetto alla sanzione penale.<sup>193</sup>

Per la giurisprudenza la confisca dei beni è obbligatoria anche se non viene espressamente menzionata dall'art. 260 d.lgs. 152/2006.

La mancata previsione è dovuta al fatto che il delitto de quo "non presuppone necessariamente l'uso dei mezzi di trasporto, in quanto può essere compiuto anche mediante attività diverse dal trasporto di rifiuti, come ad esempio per mezzo di attività di intermediazione e commercio.

Tuttavia, allorché esso viene commesso anche mediante il trasporto, la confisca diventa obbligatoria, perché tale misura di sicurezza è espressamente prevista dall'art. 259 d.lgs. 152 del 2006 ( già art. 53 del decreto Ronchi), il quale contiene un riferimento esplicito a tutte le ipotesi di cui all'art. 256 d.lgs.152/2006, compresa quella del trasporto,

---

<sup>192</sup> La confisca: deriva come sostantivo deverbale, dal verbo confiscare che, a sua volta, deriva dall'omografo verbo latino "confiscare" a sua volta derivato, come verbo denominale, da *ficus* (inteso come tesoro imperiale) col prefisso *cum*( con).La disposizione di riferimento in materia di confisca è rappresentata dall'art. 240 c.p. che prevede le condizioni per le quali procedere a confisca in generale, cioè senza alcuna restrizione a particolari reati.

La disposizione è strutturata attraverso la previsione di una "regola generale" stabilita nel primo comma- in cui è prevista la confisca c.d. facoltativa, *rectius* <<discrezionale>> di talune categorie di beni subordinata alla condanna; esistono poi tipi di confisca "speciali": 1) patrimoniali, confisca di beni singoli legati individuati per il legame con il reato: pertinenzialità rispetto al reato; 2) tipi di confisca che rintracciamo in altri codici o leggi speciali. Epidendio T.E., "La confisca nel diritto penale e nel sistema della responsabilità degli enti", Cedam, Padova, 2011.

<sup>193</sup> Furin, op.cit., in Rivista Giuridica dell'Ambiente, anno XXI, 2006.

senza operare alcuna distinzione in merito all'attività di gestione illecita per la quale i rifiuti sono trasportati.”.<sup>194</sup>

E' opportuno, altresì, precisare che la confisca può essere applicata solo con la sentenza di condanna o con quella di patteggiamento e non pure con il decreto penale di condanna.

La mancata previsione della confisca, nell'enunciazione, da parte del legislatore, nell'art. 260 d.lgs. 152 d.lgs. 2006, ha sottolineato, avvalorando la tesi del reato complesso, ergo del concorso apparente di norme, la specialità della stessa nei riguardi degli art. 256, 258 e 259 del testo unico ambientale, poiché il giudice, nell'applicare la confisca anche all'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, “deve” assumere che “sarebbe stato, invero, irrazionale prevedere la confisca obbligatoria del mezzo di trasporto nelle ipotesi contravvenzionali... ed escluderla nell'ipotesi delittuosa di cui all'art. 260, che assorbe la contravvenzione di trasporto illecito e si riferisce al traffico di ingenti quantitativi.”.

In più, sempre questa tesi, sottolinea che i predetti reati hanno identico oggetto giuridico, identificabile nella tutela dell'ambiente, a differenza del reato di associazione a delinquere che, avendo ad oggetto l'ordine pubblico, esclude, come sopra analizzato, il concorso apparente di norme. Abbiamo detto che questa tesi si riferisce ad alcuni autori ed alla giurisprudenza minoritaria.

Contrariamente, la giurisprudenza maggioritaria<sup>195</sup>, ritiene che non sia configurabile, tra le due norme, alcun rapporto di specialità o alternatività. Così la Corte di Cassazione: “nella fattispecie concreta possono ricorrere sia gli elementi sostanziali dell'una (l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate) che quelli formali previsti dall'altra (mancanza di autorizzazione), dando luogo al concorso di entrambi i reati ai sensi dell'art. 81 c.p.”.

A sostenere questa tesi sono anche coloro che ritengono che il bene giuridico tutelato sia, per le norme contravvenzionali l'ambiente, mentre, per l'art. 260 d.lgs. 152/2006, anche, o solo, la pubblica incolumità.

Attestandosi la diversità del bene tutelato non può sussistere la specificità.

---

<sup>194</sup> Cass. Pen., sez. III., sent. N 4746/2008, cfr. anche sent. n. 33916/2010.

<sup>195</sup> Cass. Pen. sez VI, sent. 30373/2004; Cass. Pen., sez III in 15560/2007;

#### **4. Ecomafia**

L'espressione Ecomafia è frutto di una intuizione dell'associazione ambientalista Legambiente, divenuto successivamente di uso comune ed inserito nei vocabolari.

In un primo momento nello «Zingarelli», Vocabolario della lingua italiana.

La definizione deriva però da un linguaggio giornalistico quasi sempre riferito a settori particolari della tutela ambientale, richiamando le attività gestite illegalmente dalla criminalità organizzata, in rapporto al contesto ambientale, con particolare riferimento allo smaltimento dei rifiuti.

Il richiamo, dunque, sembra riferirsi in modo particolare al reato previsto dall'articolo 260 del d.lgs.n.152\2006, di cui abbiamo analizzato ogni suo elemento, anche in relazione ad altre figure di "associazione" criminale e di "concorso di persone".

Ora riteniamo interessante guardare all'aspetto concreto del problema dopo aver tracciato un quadro giuridico che ci permetta di costatare l'effettiva risposta sanzionatoria per le violazioni ambientali, derivanti da attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

Ogni anno il Rapporto di Legambiente sull'ecomafia fornisce il bilancio dell'andamento dei fenomeni che coinvolgono l'ambiente, citando numeri, statistiche, situazioni.

Già con l'art. 53-bis del decreto Ronchi, nel 2005, venivano individuate : 40 inchieste che, dal 2002 ad oggi, contestavano il delitto di organizzazione di traffico illecito di rifiuti: 251 le persone arrestate, 817 quelle denunciate, mentre sono 247 le aziende e 19 le regioni coinvolte. Delle 40 inchieste, 20 sono state compiute soltanto negli ultimi 15 mesi.

A queste cifre si affiancano poi le statistiche sui risultati ottenuti dalle forze dell'ordine su tutto il ciclo illegale. Nel 2004 sono state accertate 4.073 infrazioni, più di 11 al giorno, mentre sono stati effettuati 1.702 sequestri, quasi 5 al giorno. Il 38,3% delle violazioni è stato riscontrato nelle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa, e cioè: Campania (che guida la classifica delle regioni, con 550 reati, pari al 13,5% del

totale nazionale), Puglia (seconda con 498 infrazioni, il 12,2% del totale), Calabria e Sicilia.

Sono proprio questi dati, elaborati da Legambiente nell'edizione 2005, dell'annuale Rapporto Ecomafia, a dimostrare per l'ennesima volta in modo inequivocabile, come l'ambiente, e nello specifico, la gestione illegale dei rifiuti, costituisca un affare redditizio per le organizzazioni criminali. Per essere più precisi la stima di Legambiente parla di oltre 3,2 miliardi di euro.<sup>196</sup>

Il rapporto sopra riportato è quello del 2005, preso come parametro di confronto con l'ultimo rapporto, quello del 2011, crescono i numeri e soprattutto si aggiungono al traffico illecito di rifiuti in Italia, quello del traffico internazionale: "I rifiuti sequestrati solo in 12 delle 29 inchieste per traffico illecito messe a segno dalle forze dell'ordine nel 2010, sono 2 milioni di tonnellate. Una montagna enorme di immondizia e rifiuti tossici, che per essere trasportata avrebbe bisogno di 82.181 tir, che incolonnati fanno 1.117 chilometri, più o meno da Reggio Calabria a Milano. «Una strada impressionante eppure ancora sottostimata, perché i quantitativi sequestrati sono disponibili per meno della metà delle inchieste ma anche perché, com'è noto, viene normalmente individuata solo una parte delle merci trafficate illegalmente» fa notare l'associazione ambientalista.

Si aggiungono i circa 6.000 illeciti accertati relativi al ciclo dei rifiuti, più o meno un reato ogni 90 minuti.

Il reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti è la più grave delle violazioni ambientali e la prima tra le rare ipotesi di delitto prese in considerazione dal legislatore, è proprio la particolarità degli strumenti investigativi che l'entità della pena consentono di adottare, pensiamo alle intercettazioni, che hanno frequentemente posto in luce fenomeni criminali sicuramente riconducibili alla nozione di «ecomafia».

Lo sguardo a questo reato dal punto di vista di diritto sostanziale, non ci impedisce di guardare alle "capacità" processuali che la stessa ha assunto e sta assumendo nel nostro ordinamento.

---

<sup>196</sup> Ciafani S.-Musselli R., *La devolution dell'ecomafia*, in [lexambiente.it](http://lexambiente.it)

Già nel 2001 veniva segnalato dalle istituzioni, soprattutto dalla “Commissione Parlamentare d’inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse”, come l’allora art. 53-bis del d.lgs. 22/1997, mirava a colmare quell’evidente vuoto normativo in ordine alle necessità di adeguamenti legislativi in grado di fornire alla polizia giudiziaria nuovi e più penetranti strumenti investigativi e alla magistratura più idonei regimi sanzionatori proporzionati alla gravità dei fatti criminosi<sup>197</sup>.

Anche se questo “colmare un vuoto” già in questa analisi veniva criticato per l’estemporaneità del legislatore nel compiere l’ulteriore “*restayling*” del decreto Ronchi, rinunciando ad inserire le norme in materia di reati ambientali, ed in particolare in tema di rifiuti, all’interno del codice penale.

Soprattutto per quanto riguarda l’art. 260 d.lgs. 152/2006, che soprattutto rispetto al requisito dell’abusività e dell’ingente quantitativo, requisiti che necessitano di accertamenti tecnici, come abbiamo già visto, relativi alla violazione di disposizione relative alle autorizzazioni, iscrizioni, comunicazioni;

inoltre, ancorché in presenza delle specifiche autorizzazioni, l’accertamento verte su la violazione di particolari prescrizioni ivi contenute e se, in capo ai soggetti titolari delle attività se sussistano i requisiti e le condizioni richieste dalla legge per il loro esercizio.

Per questo, gli organi di polizia giudiziaria nella fase delle indagini e il magistrato successivamente, dovranno dedicare particolare cura all’analisi mediata degli aspetti tecnici ed amministrativi della materia, onde scongiurare il rischio di una legalità “di facciata” che sottintenda gravi violazioni sostanziali della normativa.

Per quanto attiene all’elemento dell’ingente quantità, sul quale già ci siamo soffermati, vogliamo in questa sede rilevare la difficoltà, dal punto di vista indagatorio, di quantificare la locuzione.

Tra le benefiche ripercussioni sul piano operativo, c’è sicuramente la previsione di un limite edittale, sei anni, che attribuisce facoltà esercitabili durante le indagini preliminari.

---

<sup>197</sup>Molino, *Il nuovo reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti: luci ed ombre nella lotta alla ecomafia*, in Rivista di polizia, 2001.



Nella fase delle indagini preliminari è consentito l'arresto (facoltativo) in flagranza ex art. 381 c.p.p., l'intercettazione di conversazioni o comunicazione telefoniche o altre forme di telecomunicazioni ovvero di comunicazione tra presenti (art. 266 c.p.p.), l'applicabilità di misure cautelari personali coercitive, ivi inclusa la custodia cautelare in carcere (art. 280 c.p.p.).

In più, questi termini temporali, comportano una prescrizione di dieci anni, che può raggiungere un massimo di quindici anni nel caso in cui, come avviene normalmente, sopravvenga in corso di termine uno degli atti interruttivi di cui all'art. 160 del c.p.<sup>198</sup>.

Sulle dinamiche processuali un tale risvolto in termini temporali ha delle conseguenze ovvie, sarebbe infatti quasi impossibile disperdere tutti gli atti d'indagine.

Inoltre, sono appetibili i riti speciali, non sottovalutando gli esiti di una scelta "collaborativa" da parte dell'indagato e a successiva azione penale, è possibile accedere agli istituti premiali connessi<sup>199</sup>.

Non varia la durata delle indagini preliminari, ed è qui che è visibile il problema della assenza di una connotazione "associativa" del reato, essendo come già più volte ribadito, un reato monosoggettivo a concorso eventuale non beneficia del termine massimo previsto dall'art. 407, comma 2, c.p.p., cioè due anni, invece di diciotto mesi che è quella ordinaria, durata che permane per il delitto in esame.

---

<sup>198</sup> Atti interruttivi art 160 c.p.: Interruzione del corso della prescrizione .Il corso della prescrizione è interrotto dalla sentenza di condanna o dal decreto di condanna. Interrompono pure la prescrizione l'ordinanza che applica le misure cautelari personali e quella di convalida del fermo o dell'arresto, l'interrogatorio reso davanti al pubblico ministero o al giudice, l'invito a presentarsi al pubblico ministero per rendere l'interrogatorio, il provvedimento del giudice di fissazione dell'udienza in camera di consiglio per la decisione sulla richiesta di archiviazione, la richiesta di rinvio a giudizio, il decreto di fissazione della udienza preliminare, l'ordinanza che dispone il giudizio abbreviato, il decreto di fissazione della udienza per la decisione sulla richiesta di applicazione della pena, la presentazione o la citazione per il giudizio direttissimo, il decreto che dispone il giudizio immediato, il decreto che dispone il giudizio e il decreto di citazione a giudizio. La prescrizione interrotta comincia nuovamente a decorrere dal giorno della interruzione. Se più sono gli atti interruttivi, la prescrizione decorre dall'ultimo di essi; ma in nessun caso i termini stabiliti nell'articolo 157 possono essere prolungati oltre la metà.

<sup>199</sup> Per istituti premiali intendiamo i riti alternativi al processo penale, nati dall'esigenza di rendere più celere il processo, dopo la riforma del 1988 del codice di procedura penale, e sono: Il patteggiamento, il rito abbreviato, il giudizio immediato, il giudizio direttissimo e il procedimento per decreto.

Il “Rapporto Legambiente” del 2011 attribuisce poi rilevanza alla modifica al codice di procedura penale a seguito del nuovo assetto di competenze configurate dall’art. 11 l. 13 agosto 2010, n. 136, perché nelle ipotesi di contestazione del delitto di attività organizzate del traffico di rifiuti previsto dall’art. 260 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 le funzioni inquirenti sono state attribuite all’ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente.

Questa importante modificazione del quadro di titolarità delle indagini ha imposto alla Direzione nazionale antimafia<sup>200</sup>, che già da anni aveva posto tra le sue materie di interesse il fenomeno delle ecomafie, cioè la gestione da parte della criminalità organizzata dello smaltimento e del traffico di

---

<sup>200</sup> Direzione Nazionale Antimafia: La DNA è composta dal Procuratore nazionale antimafia e da 20 magistrati del pubblico ministero che sono i sostituti procuratori nazionali antimafia. Il Procuratore nazionale antimafia esercita le funzioni di coordinamento delle indagini condotte dalle singole Direzioni distrettuali antimafia (DDA) nei reati commessi dalla criminalità organizzata. Tale coordinamento è finalizzato, soprattutto, ad assicurare la conoscenza delle informazioni tra tutti gli uffici interessati e a collegare le DDA tra loro quando emergano fatti o circostanze rilevanti tra due o più di esse. Il Procuratore nazionale può esercitare le sue funzioni direttamente o delegare singole attività ai Sostituti. Le principali attività sono: designare i Sostituti per mantenere un costante collegamento con ciascuna Direzione distrettuale per l’acquisizione e la successiva elaborazione di dati, notizie e informazioni relativi ai reati di competenza; disporre l’applicazione temporanea dei magistrati della Direzione nazionale presso una DDA per coadiuvare quest’ultima quando lo richiede la complessità di un’indagine; riunire i procuratori distrettuali interessati al fine di risolvere i contrasti che, malgrado le direttive specifiche impartite, siano insorti e abbiano impedito di promuovere o di rendere effettivo il coordinamento; Ai fini del coordinamento il Procuratore può avvalersi dei servizi centrali delle Forze di polizia quali la Direzione investigativa antimafia (DIA), il Raggruppamento operativo speciale dell’Arma dei Carabinieri (ROS), Il Servizio Centrale di investigazione sulla criminalità organizzata della Guardia di finanza (SCICO). La DNA è organizzata in Servizi e Materie di interesse. I Servizi sono: il Servizio Studi e Documentazione e il Servizio Cooperazione Internazionale. Le Materie di interesse sono quelle che rivestono una particolare importanza nel contrasto alla criminalità organizzata e che quindi vengono seguite e studiate su tutto il territorio nazionale al fine di individuare nuovi filoni investigativi. Le principali sono: mafia, camorra, ’ndrangheta, narcotraffico, tratta di esseri umani, riciclaggio, appalti pubblici, misure di prevenzione patrimoniali, contraffazione di marchi, operazioni finanziarie sospette, organizzazioni criminali straniere. I Sostituti procuratori nazionali antimafia lavorano in più direzioni: esplicano l’attività di coordinamento presso ciascuna DDA, dove si recano periodicamente per seguire le indagini e riportare le informazioni in DNA; esprimono i pareri nei casi previsti dalla legge e in particolare sui collaboratori di giustizia, sull’applicazione dell’art. 41 *bis* dell’ordinamento penitenziario (regime carcerario particolarmente severo), sul gratuito patrocinio per gli imputati di reati di mafia non abbienti; seguono le Materie di interesse loro delegate, assumendo le necessarie informazioni sia direttamente, che attraverso le Forze di Polizia o altri organismi che istituzionalmente operano nel medesimo ambito. I risultati di questo lavoro vengono portati alla conoscenza di tutto l’Ufficio nelle riunioni plenarie mensili e, quando ve ne è l’utilità, a conoscenza delle DDA per l’inizio di indagini specifiche; curano l’inserimento degli atti processuali delle DDA nella Banca Dati Nazionale; curano i rapporti con le autorità giudiziarie di alcuni Paesi particolarmente sensibili nelle materie di nostra competenza, secondo singole deleghe impartite dal Procuratore nazionale. In [giustizia.it](http://giustizia.it)

rifiuti, una ricognizione delle questioni organizzative e investigative più rilevanti, la cui cognizione è destinata alle procure distrettuali antimafia e alla conseguente attività di coordinamento e di impulso, ai sensi dell'art. 371-bis c.p.p., del procuratore nazionale antimafia.

Infine, per completezza di analisi dal punto di vista giuridico della norma, possiamo soffermarci sui fenomeni che proprio la Direzione Nazionale Antimafia ha fornito alla fine delle ultime indagini svolte, così da comprendere come nella pratica opera l'art. 260 del decreto legislativo numero 152 del 2006<sup>201</sup>.

Dalle risultanze delle indagini svolte in campo nazionale da tutti i corpi di polizia giudiziaria specializzati nella tutela ambientale sono emersi elementi utili per l'attività di coordinamento e d'impulso della procura nazionale antimafia, in quanto sono stati individuati i modelli operativi più frequentemente adottati da chi pone in essere tale tipo di reati:

1. declassificazioni dei rifiuti, sì da farli risultare, con una semplice operazione che falsifica la documentazione cartacea, diversi da ciò che in realtà sono (cioè rifiuti rientranti nelle tabelle di quelli pericolosi);
2. ricorso al sistema del cosiddetto “girobolla” che porta anch'esso al risultato finale della declassificazione dei rifiuti, ma con un meccanismo più complesso e attuato attraverso vari passaggi tali da far risultare falsamente operazioni di trattamento dei rifiuti medesimi in realtà mai poste in essere.

Trattasi del sistema sintomatico della presenza di strutture criminali, in quanto richiede un'organizzazione composta da varie figure “professionali” di natura tecnica (laboratori) e operativa (trasporti), oltre che di soggetti di vertice in condizioni di mantenere i rapporti con i produttori dei rifiuti e gli utilizzatori finali (sversamento) in base a un'accurata strategia remunerativa per tutti i soggetti che vi partecipano;

3. sversamento diretto dei rifiuti, quasi esclusivamente speciali e pericolosi, nel territorio;
4. scarico degli oli esausti in mare da parte delle navi;
5. ricorso al sistema del riutilizzo nelle energie rinnovabili (biomasse, ovverosia scorie di legname, scarti delle imprese agricole in senso lato,

---

<sup>201</sup>Grasso P., *Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, introduzione in Rapporto Ecomafie, in Edizione Ambiente, 2011.

cioè comprensive dell'allevamento e relative lavorazioni), attuato attraverso l'aggiunta alla trasformazione delle biomasse stesse di rifiuti diversi, non consentiti, previa falsa declassificazione o certificazione;

6. predisposizione da parte della criminalità organizzata di una filiera di società senza impianti solo per creare fatture false, nonché di altre società dotate di impianti per recupero, trasporto e smaltimento rifiuti, con imposizione ai produttori di avvalersi di tali filiere o aggiudicandosi commesse pubbliche per gestire i relativi servizi. Nel caso di imprese operanti nel settore al di fuori dalla filiera mafiosa, imposizione di tangenti estorsive;

7. ricorso alla spedizione all'estero (Cina, Hong Kong, Malesia, Nord Africa) da porti come Gioia Tauro, Taranto, Catania, Napoli, Venezia, La Spezia di rifiuti pericolosi, principalmente materiali ferrosi, carta da macero, gomma (pneumatici), poletilene (teloni agricoli trattati in serra con fitofarmaci e antiparassitari spediti in Cina e restituiti in Europa sotto forma di prodotti in plastica come giocattoli, biberon, utensili ecc.).

Non bisogna, poi, trascurare il fatto che il ricorso all'illegale smaltimento dei rifiuti pericolosi è attuato da chi li produce per ottenere un risparmio rispetto ai costi da sostenere rispettando la vigente normativa.

Pertanto, le condotte sintomatiche della commissione del delitto di cui all'art. 260 d.lgs. 2006, n. 152, vanno ricercate tramite verifiche finanziarie soprattutto delle strutture societarie svolgenti attività produttive generatrici di rifiuti, con specifico riferimento ai costi dichiarati e accertati, e corrispondenti fatturazioni, spesso false perché relative a operazioni in tutto o in parte inesistenti.

Un altro caso è quello in cui ciascuno dei soggetti agenti gestisce una fase singola della filiera illecita del rifiuto in modo autonomo, abusivo e coordinato.

Anche in tal caso non si integra il reato di associazione per delinquere, ma di concorso, in quanto il coordinamento delle singole fasi determina l'esecuzione frazionata della gestione illecita, non già l'associazione per realizzare le singole gestioni illecite.

Per le funzioni di coordinamento previste dall'art. 371-bis c.p.p. con particolare riferimento al delitto di cui all'art. 260 d.lgs. 152/2006 in

materia di traffico illecito di rifiuti, anche in considerazione della formulazione legislativa della specifica ipotesi delittuosa prevista al predetto art. 260 d.lgs. 152/2006, si rileva che appare indispensabile, per la Direzione nazionale antimafia, disporre delle informazioni relative ai procedimenti e agli indagati per alcuni degli altri reati previsti in materia di rifiuti e, più precisamente, perlomeno, per quelli previsti dagli artt. 256 (Attività di gestione di rifiuti non autorizzata) e 259 (Traffico illecito di rifiuti) del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

I reati in questione (artt. 256 e 259) appaiono i più significativi reati-spia che possono sottendere alla sussistenza del più grave delitto di cui all'art. 260 d.lgs. 152/2006.

Considerando anche l'informatizzazione dei registri delle notizie di reato, l'estrazione delle informazioni richieste non appare comportare, di fatto, alcun significativo aggravio lavorativo.

Quando più procedimenti penali nei confronti di un medesimo soggetto, instaurati da differenti autorità giudiziarie e per fatti-reato diversi, può determinare la sussistenza degli elementi richiesti dal comma 1 dell'art. 260 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (più operazioni e allestimento di mezzi e attività continuative organizzate...).

La conoscenza della denominazione delle eventuali persone giuridiche, in seno alle quali gli indagati ricoprano cariche sociali, qualora l'attività dell'impresa abbia concorso o partecipato alla realizzazione del reato contestato al soggetto, sarebbe ottimo in funzione di un'eventuale responsabilità amministrativa degli enti.

Nella trattazione delle problematiche relative al contrasto in materia di traffico illecito di rifiuti si aprono, poi, molteplici fronti e, fra questi, anche quello concernente le forme societarie che possono assumere le imprese che trattano la specifica "materia".

È evidente che, anche le attività illecite svolte nella materia indicata sono di norma effettuate mediante società lecitamente – e, talvolta, appositamente costituite, che contemporaneamente operano sia nel rispetto sia in violazione della legge.

A tali commistioni lecito-illecito si aggiungono, poi, le ordinarie o strumentali mutazioni delle imprese (forma o organi sociali; spostamenti

di sede legale, ecc.) che normalmente avvengono e che sono regolarmente consentite.

Il quadro, già di per sé complesso, non migliora allorquando si tratta di appalti pubblici o subappalti, tramite i quali vengono gestiti servizi pubblici di raccolta, trasporto o smaltimento di rifiuti, ovvero allorché attività estorsive impongono ai produttori di servirsi esclusivamente di filiere di imprese per il trattamento dei rifiuti in mano alla criminalità organizzata.

## CONCLUSIONI

Le considerazioni finali, per lo studio svolto, vogliono esprimere gli elementi positivi e negativi della norma.

Una prima riflessione, in generale, riguarda il sistema sanzionatorio in materia ambientale, giudicato frammentario dalla dottrina<sup>202</sup>.

Nonostante l'approvazione del decreto legislativo numero 152 del 2006, rimangono ancora in vigore, una molteplicità di leggi, decreti e regolamenti che si occupano della tutela ambientale e che comportano (ed hanno comportato anche ai fini di questo studio), una seria difficoltà di sistematizzazione.

Per esempio, è stato essenziale, per delineare il delitto di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”, comprendere che cosa è considerato “rifiuto”, dal punto di vista giuridico.

A tal fine, nella prima parte di questo studio, ci siamo soffermati sul problema definitorio del rifiuto ed è proprio in questo campo che, ci si è trovati di fronte all'impossibilità di definire, in modo certo e sicuro, una sostanza od un materiale specifico.

Nel tempo, il rifiuto, ha sempre rappresentato qualcosa di non riutilizzabile, ciò che non aveva un'ulteriore utilità. Oggi, una sostanza od un materiale, per essere considerato “rifiuto”, deve avere due fondamentali requisiti.

---

<sup>202</sup> P.Brambilla, *Le sanzioni ambientali in Italia*, in Riv. Giur. Ambiente 2008.

Secondo la definizione datane dall'art. 183, «rifiuto»: “qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi”.

Il dibattito dottrinale e giurisprudenziale che più ha comportato problemi, a livello definitorio, ha avuto ad oggetto il concetto del “disfarsi”, soprattutto nell'elemento soggettivo “abbia deciso”.

Abbiamo deciso, per attenuare i dissidi fra le molteplici interpretazioni, di focalizzare la nostra attenzione sulla posizione della Corte di Giustizia<sup>203</sup> che ha cercato di rendere meno incerti i confini dell'espressione “rifiuti”, guardando soprattutto alla condotta del “detentore”.

Si riconosce, dunque, ad un materiale o ad una sostanza, la qualifica di rifiuto, qualora il verbo disfarsi sia interpretato: *“considerando le finalità della normativa comunitaria e, segnatamente, la tutela della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti; un elevato livello di tutela e l'applicazione dei principi di precauzione e di azione preventiva”*.

A questa posizione, che sembrava disegnare una strada perseguibile, si è poi aggiunta la modifica del 2008, con il d.lgs. n.4, che ha modificato il concetto di “sottoprodotto” obbligando l'interprete a riconoscere come “non- rifiuto” e quindi “sottoprodotto”: ciò che derivi dal processo di produzione e che possa essere riutilizzato qualora non abbia perso le sue qualità merceologiche.

E' chiaro che anche questo tentativo di fare il punto sulle diverse definizioni, non lascia privi di dubbi, quando, nel tentativo di comprendere queste sottili differenze, ci si troverà dinanzi all'altrettanto complessa questione della classificazione.

Questo lavoro non affronta tanto il problema “qualitativo”, quanto quello “quantitativo” del rifiuto (pensiamo al termine “ingente”).

Infatti, come abbiamo già visto, l'art. 260 d.lgs. 152/2006 non prevede alcuna specificazione riguardo alla qualità dei rifiuti ( ad esclusione dell'aggravante per rifiuti ad “alta radioattività), a differenza del precedente art. 259 dello stesso testo unico.

---

<sup>203</sup> Corte di Giustizia, causa C-457/02, 11 novembre 2004.

Invero, l'unico elemento "qualitativo" è attribuito dal secondo comma dell'art. 260 d.lgs. 152/2006, in cui è prevista un'aggravante che impone al magistrato di comprendere la natura classificatoria del rifiuto, ovvero se esso sia o meno ad "alta radioattività".

Tale connotazione, "alta radioattività", è inesistente all'interno del d.lgs. 152/2006.

Il concetto di radioattività è infatti previsto solo nel decreto legislativo n. 230 del 1995, in cui, però, la parola radioattività non si affianca all'aggettivo "alta", come, invece, deve essere, per l'attribuzione dell'aggravante, qualora sia commesso il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (*delitto de quo*).

Dati questi presupposti generali possiamo, dunque, passare alle conseguenti considerazioni finali riguardanti l'essenza della norma.

La formulazione della stessa, che aveva già trovato collocazione nel d.lgs. n. 22 del 1997, all'art. 53-bis, veniva accolta positivamente, all'interno di un sistema privo di una disposizione che contrastasse questo peculiare fenomeno criminale.

Inoltre, venne salutata anche con entusiasmo, perché rappresentava, invero, la prima ipotesi delittuosa contro l'ambiente, prevista in Italia.

L' Autorità giudiziaria e le Forze di Polizia, così, vennero dotate di un apposito strumento, indispensabile per opporsi al reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

La norma, però, all'inizio, creò alcune difficoltà interpretative.

Infatti, nel tratteggiare gli elementi costitutivi della fattispecie, si è concluso come già l'incipit: "chiunque"...ex art 260 d.lgs. 152/2006, abbia scatenato polemiche, nate dal non aver richiesto una pluralità di soggetti per il configurarsi del reato.

Solo con l'applicazione pratica, invero, si è potuto constatare che ciò che costituisce il reato è di carattere associativo e di criminalità organizzata.

Ad avvalorare questa caratterizzazione della norma è l'elemento oggettivo, costituito da una serie di operazioni, "continuative organizzate, con cui un soggetto cede, riceve, trasporta, esporta, importa o comunque gestisce". Sono queste le caratteristiche che lasciano intravedere il carattere "imprenditoriale" di tali attività.



Eppure questi fattori, sia relativi ai soggetti che partecipano a questa gestione, sia rispetto alle allusioni ad una responsabilità imprenditoriale, sono rimasti oscurati dalla volontà del legislatore che punisce, non la potenziale attività criminosa (legata sia all'impresa, sia ad organizzazioni criminali), ma la gestione abusiva dei rifiuti.

Così il reato di attività organizzate, quasi sempre, concorre con il reato di associazione per delinquere (ex art. 416 c.p.), che invece reprime proprio il fenomeno del disegno criminoso perdurante.

C'è anche da sottolineare che il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, non ha previsto la responsabilità amministrativa degli enti per i reati in materia di tutela dell'ambiente e del territorio, utilizzando solo parzialmente la delega conferita con la legge 29 settembre 2000, n. 300 che, recependo la normativa comunitaria, consentiva di disciplinare la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche e degli enti privi di personalità giuridica.<sup>204</sup>

Nel d.lgs. 231/2001, compare il termine "confisca" in differenti previsioni normative, qualificando espressamente la confisca in termini di <<sanzione>><sup>205</sup>.

Il tema della confisca come sanzione, rinvia alla totale assenza di indicazioni in materia di confisca e sequestro obbligatorio, in riferimento al delitto ex art. 260, d.lgs.152/2006.

E' peculiare il fatto che, mentre per il trasporto di cui all'art. 259 d.lgs. 152/2006 è prevista, in caso di condanna, la confisca obbligatoria del mezzo di trasporto, nulla di simile è stato contemplato per la ben più grave ipotesi di traffico illecito.

Non vi è dubbio che la confisca di mezzi di produzione, sia il migliore strumento per contrastare il fenomeno di eco- traffici.

Di certo il giudice, ai sensi dell'art. 240, 1 comma, del c.p., potrà applicare la confisca, contrastando la perpetrazione e la reiterazione del crimine, in virtù di una così importante previsione punitiva.

Ma, qualora il pubblico ministero dovesse decidere sul patteggiamento, e quindi su un'immediata affermazione della responsabilità, dovrà

---

<sup>204</sup> L. Ramacci, *La repressione delle violazioni penali in materia ambientale: limiti attuali e prospettive futuro*, in *Ambiente & Sviluppo* n. 9/2007.

<sup>205</sup> T. E. Epidendio, *La confisca nel diritto penale e nel sistema delle responsabilità degli Enti*, Cedam, Milano, 2011.

rinunciare ad ottenere un risultato positivo atto a reprimere gli illeciti interessi economici, sottostanti al fenomeno criminoso.

A queste note negative fa da contraltare la considerazione che, la previsione di una pena edittale di sei anni di reclusione, ha consentito l'esercizio di una serie di facoltà durante le indagini preliminari (pensiamo ad esempio all'utilizzo delle intercettazioni).

In riferimento agli elementi processuali, abbiamo visto che la norma ha rappresentato uno strumento efficace per la repressione dell' "ecomafia".

Consideriamo, ad esempio, l'esperienza del Tribunale di Napoli, nei procedimenti relativi ai reati, consumati o tentati, riferiti alla gestione dei rifiuti ed ai reati in materia ambientale nella regione Campania, nonché in quelli connessi a norma dell'articolo 12 del codice di procedura penale<sup>206</sup>.

Inoltre, gli elementi raccolti nel rapporto di Legambiente del 2011 dimostrano l'essenzialità di questa norma e la sua frequente applicazione. Per questa rilevanza possiamo fare delle considerazioni di ordine giuridico sostanziale.

La norma oggetto del presente studio non trova una giusta collocazione nel Codice dell'Ambiente.

La norma, infatti, viene collocata tra disposizioni di natura amministrativa e contravvenzionale, posizione che viene considerata non conforme alla previsione europea che mira ad imporre agli Stati Membri un più severo approccio repressivo verso condotte gravi e lesive dell'ambiente<sup>207</sup>.

Con questa premessa molti autori continuano ad aspirare ad una riforma del codice penale, come nel 2007 si era provato a fare, con l'aggiunta di un eventuale titolo VI-bis del libro secondo del codice penale.

In conclusione, guardando all'importanza e al sempre più diffuso crimine, l'auspicio è quello di dare una nuova collocazione a questa norma per dare maggiore rilevanza giuridica al fenomeno.

Si potrebbero, inoltre, modificare gli aspetti critici e vaghi, come il termine "ingente" ed il discusso avverbio "abusivamente", senza

---

<sup>206</sup> Attribuzioni del Sottosegretario di Stato, di cui all'articolo 2 del presente decreto, le funzioni di cui al comma 1, lettera a), dell'articolo 51 del codice di procedura penale sono attribuite al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, il quale le esercita anche in deroga a quanto previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, e successive modificazioni), che nonostante i problemi di competenza connaturali all'istituzione del Tribunale ad hoc, è riuscito a reprimere il fenomeno.

<sup>207</sup> P.Brambilla, *Le sanzioni ambientali in Italia*, in Riv. Giur. Ambiente 2008.

tralasciare un'attenta visione d'insieme dei reati contravvenzionali e delittuosi in materia ambientale.

Il voler dare a questa norma importanza, anche per la sua collocazione, nasce dall'esigenza, non solo di reprimere l'arricchimento e il profitto di organizzazioni criminali, ma soprattutto, di salvaguardare la salute umana come fondamentale diritto dell'individuo, dando così piena attuazione all'art. 32 della Costituzione.<sup>208</sup>

---

<sup>208</sup> Nel settembre 2004 la rivista The Lancet Oncology ha pubblicato un articolo sui tassi di mortalità in costante aumento nelle zone di competenza della ASL n. 4 (Napoli), in particolare nelle città di Nola, Marigliano e Acerra. Secondo l'articolo i dati dimostrerebbero l'esistenza di un nesso di causalità tra l'inquinamento provocato dal trattamento non appropriato dei rifiuti, l'esistenza delle discariche illegali e il tasso elevato di mortalità per tumore presente nella regione. In [thelancet.com](http://thelancet.com)

## Bibliografia

- Adinolfi, Materiali di diritto dell'Unione Europea, G. Giappichelli editore, Torino 2011.
- Amendola G., Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: introdotto il primo delitto contro l'ambiente, in Riv. di diritto penale e processo 2001.
- Antolisei, Manuale di diritto penale parte generale, p. 494, IVX ed., Giuffr  editore, 2000.
- Argenio D., "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" in [www.dirittoelege.it](http://www.dirittoelege.it)
- Beltrame, Gestione dei rifiuti e sistema sanzionatorio, Padova, 2000, p. 235
- Beltrame, Traffico illecito di rifiuti: tra dubbi e perplessità... alla ricerca di parametri interpretativi, in Ambiente Consulenza pratica per l'impresa n. 3/2004.
- Bernasconi-Guerra, "Commento all'art. 53-bis" in Codice Commentato dei reati e degli illeciti ambientali, Cedam, 2007.
- Caravita, Diritto pubblico dell'ambiente, Bologna, 1988.
- Carretti e U. De Siervo, Istituzioni di diritto pubblico, G. Giappichelli editore Torino 2006A.
- Casaroli G., Sui criteri di imputazione della responsabilità da reato alla persona giuridica, in Riv. trimestrale di diritto penale dell'economia, 2008, fascicolo 3, pag. 561.
- Cass. Pen., sez. III, n. 4503/2005
- Cass. Pen., sez. III, 2007, in lexambiente
- Cass. Pen. n. 40945/2010.
- Cass. Pen. sez VI, sent. 30373/2004; Cass. Pen., sez III in 15560/2007;
- Cass. pen. sez. III, sent. 21 ottobre 2010 n. 40945
- Cass. pen. sez. III, sentenza 8 gennaio 2008, n. 358
- Cass. Pen., sez III, sent. n. 35501/2003.
- Cass. Pen., sez III sentenza n. 4503/2006
- Cass. Pen., sez III, n. 13456/2007.
- Cass. Pen., sez IV, 14 giugno 1995, Montani; in Lattanzi-Lupo, op cit., pag. 60
- Cass. Pen., sez. III, 2004 n. 21588

Cass. Pen., sez. III 10.11.2005,n. 40827,Rifiuti 2006, 125 26  
 Cass. Pen., sez. III 16.12.2005 n. 45598,128,19  
 Cass. Pen., sez. III n. 40828/2005.  
 Cass. pen., sez. III, 13 luglio 2004, n. 30373  
 Cass. pen., sez. III, 16 dicembre 2005, n.45598  
 Cass. Pen., sez. III, 41310/2006  
 Cass. Pen., sez. III, n. 35801/2010.  
 Cass. Pen., sez. III, n. 3932/2006.  
 Cass. Pen., sez. III, n. 41310/ 2006.  
 Cass. Pen., sez. III, n. 4503/2006.  
 Cass. Pen., sez. III, sent. 21 giugno 2001 n.17  
 Cass. Pen., sez. III, sent. N. 30373/2004.  
 Cass. Pen., sez. III, sent. N. 4503/2006.  
 Cass. Pen., sez. III, sent. n. 46705/2009  
 Cass. Pen., sez. III, sent. n.4503/2005  
 Cass. Pen., sez. III., sent. N 4746/2008, cfr. anche sent. n. 33916/2010.  
 Cass. Pen., sez. VI , 13.07. 2004, n. 30373.  
 Cass. Pen., sez.III, n. 15560/2007  
 Cass. Pen.,sez IV , sent. n. 40330/2006.  
 Cass.Pen., sez III,n. 46705/2009.  
 Cass.Pen., sez. III, n 40330/2006  
 Cass.Pen., sez. III, n. 45598/ 2005.  
 Cass.Pen., sez. III, sent. n.4746/2007  
 Cass.Pen.,sez III, n. 8300/2009  
 Cassazione penale, sez. III, sentenza 20 settembre 2010, n. 33916 Pres.  
 De Maio, Rel. Teresi, ric. A.M.G.  
 Cassazione penale, sez. III, sentenza 27 luglio 2010, n. 29619,  
 29619,Pres. De Maio Est. Lombardi, ric. L. ed altri  
 Cassazione Sez. III,30 settembre 2008,n. 41839  
 Cerri A., Istituzioni di diritto pubblico (casi e materiali), Giuffré, Milano,  
 2006.  
 Ciafani S.-Musselli R., La devolution dell'ecomafia, in [lexambiente.it](http://lexambiente.it)  
 Collier-Dollar, Globalizzazione, crescita economica e povertà. Rapporto  
 della Banca Mondiale,Bologna, 2003  
 Conforti B. "diritto internazionale", editoriale scientifica IV ed., Napoli.

Contieri E., I delitti contro l'ordine pubblico, Giuffré, Milano, 1961.

Corte Cost. n. 271 del 6 luglio 2006,

Corte Cost., ordinanza n.271 06 luglio 2006.

Corte di Giustizia, causa C-457/02, 11 novembre 2004.

Corte di Giustizia, causa C-457/02, 11 novembre 2004.

Corte di Giustizia, Punto 34 della sentenza 1 giugno 2000, cause riunite - 418/97 e C-419/97, Arco Chemie nederland e a., racc. pag. I-4475, punto 41.

Corte di Giustizia, sent. 13 settembre 2005 causa C-176/03

Corte di Giustizia, sentenza 27 febbraio 2002 causa C-6/00.

Corte di Giustizia, sentenza n. causa 2/90, del 9 luglio 1992, Commissione contro Belgio.

De Falco, in Il traffico illecito di rifiuti e la giurisprudenza, pubblicato su [www.industrie-ambiente.it](http://www.industrie-ambiente.it); in Rassegna Arma dei Carabinieri-studi, 2008, n.3 luglio/settembre;

De Mauro, Il dizionario della lingua italiana, Paravia, 2000, "ingente: di notevole entità, di elevato valore".

De Santis G., il delitto di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti" nel quadro della annunciata riforma dello statuto penale dell'ambiente, in Resp. civ. e prevenzione 2008, 04, 756.

Delitala G., Le dottrine generali del reato nel Progetto Rocco, 1927, ora in Diritto Penale, Giuffré, 1976.

Epidendio T.E., "La confisca nel diritto penale e nel sistema della responsabilità degli enti", Cedam, Padova, 2011.

Eur-lex.europa.eu, "Comunicazione della Commissione Europea al Consiglio e al Parlamento Europeo, relativa alla Comunicazione interpretativa sui rifiuti e sottoprodotti", 21.2.2007, Bruxelles.

F. Giunta, Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali, Cedam, Padova, 2007.

Fiandaca G.- Musco E., Diritto penale generale, Zanichelli editore, 2011, Bologna.

Fimiani P., La tutela penale dell'ambiente dopo il d.lgs. n. 4/2008, Giuffré, Milano, 2008.

Fimiani, "Gli illeciti in materia di inquinamento", ed. il Sole 24 ore Pirola, 2002.

Fonderico, L'evoluzione della legislazione ambientale, in [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it)

Furin N., L'art. 260 d.lgs. 152/2006 (già art. 22/1997) e il suo difetto di tassatività, in Riv. Giuridica dell'ambiente, anno XXI fasc.6-2006.

G. Cassano- C. Cosentino, Il Danno ambientale, IPSOA, Milano,2000.

Galanti A., La tutela dell'ambiente tramite il diritto penale: prospettive d'evoluzione, Pubblicato su [IndustrieAmbiente.it](http://IndustrieAmbiente.it).

Gargani A., "Il danno qualificato dal pericolo",Torino,2005.

Garofoli, Manuale di diritto penale, p. 537 Roma, 2009.

Gelardi M., Il dolo specifico, Cedam, 1996

Geremei A., "È ufficiale: il Sistri "resuscitato" partirà il 9 febbraio 2012", pubblicato su [ReteAmbiente.it](http://ReteAmbiente.it)

Giampietro P., I presupposti del traffico illecito di rifiuti, in [www.giampietroambiente.it](http://www.giampietroambiente.it)

Giannini M.S., Ambiente: saggio sui diversi aspetti giuridici: in Diritto e Ambiente. Materiali di dottrina e giurisprudenza, in Riv. Trim. Dir. Pubblico, 1973, 1, 15 ss.

Giunta F., Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali, Cedam, Padova,2007.

Giunta, Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali, Cedam,2007.

Grasso P., Le storie e i numeri della criminalità ambientale, introduzione in Rapporto Ecomafie, in Edizione Ambiente, 2011.

Italia V., "Enciclopedia degli Enti Locali Ambiente, Responsabilità, Inquinamento", Giuffré editore,2009.

Labriola S., il Ministero dell'Ambiente, in il difficile governo dell'ambiente, a cura di N.Greco, Roma, 1988,224.

Lai A., voce Incolumità pubblica (reati contro la), in Enc. Treccani, 1989, vol. XVI,2.

Lattanzi G.- Lupo E., Codice penale rassegna di giurisprudenza e dottrina, vol. IX, Giuffré, 2010.

Lo Monte, Diritto penale e tutela dell'ambiente –tra esigenze di effettività e simbolismo evolutivo, Giuffré, 2004.

Manna, Codice dell'ambiente, ventunesima ed., La Tribuna,Piacenza,2011.

Mantovani, Diritto penale generale, p. 318

Manzini, Trattato di diritto penale italiano IV, 244, Torino.

Marinucci G., E. Dolcini, Manuale di diritto penale, Milano, 2006, 187

Mazzoleni M., “La nuova fattispecie del traffico illecito di rifiuti”, in Ambiente N.4/1997, pag. 32

Molino, Il nuovo reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti: luci ed ombre nella lotta alla ecomafia, in Rivista di polizia, 2001.

Nespor S.-De Cesaris A.L., in codice dell’ambiente, III ed., Giuffrè, 2009.

Ord. Trib. riesame di Milano, XI sez. penale, 09.01.2003.

Ordinanza N. 50653/04, Tribunale di Napoli, Collegio XI, istituito ex art. 3 co. 2 del D.L. 23 maggio 2008 n. 90, convertito con modificazioni nella Legge 14 luglio 2008 n. 123.

Ordinanza N. 50653/04, Tribunale di Napoli, Collegio XI, istituito ex art. 3 co. 2 del D.L. 23 maggio 2008 n. 90, convertito con modificazioni nella Legge 14 luglio 2008 n. 123.

P.Brambilla, Le sanzioni ambientali in Italia, in Riv. Giur. Ambiente 2008.

Padovani T., Diritto penale, ed. 9, Giuffrè, Milano, 2009.

Padovani, “La sospensione condizionale della pena, oltre l’orizzonte delle modifiche al codice penale”, in Riv. It. dir. Proc. Pen., 1983”.

Padovani, L’organizzazione della parte speciale, in padovani-sartorini, diritto penale e fattispecie criminosa, 2ed bologna 2002

Palazzo, Corso di diritto penale generale, Torino, 2011.

Palazzo-Bartoli, “Certeza o flessibilità della pena? Verso la riforma della sospensione condizionale”, Torino, 2007.

Peres F. commento della voce “rifiuti” in Nespor, A.L. De Cesaris Codice dell’ambiente, III ed., Giuffrè, Milano, 2009.

Peres, codice dell’ambiente, 3°ed, giuffrè, 2009;

Picone P., comunità internazionale e obblighi <<erga omnes>>, Jovene editore, Napoli, 2007.

Pierobon A., il MUD come megafono della tracciabilità del SISTRI?, pubblicato su Gazzetta Enti Locali on line, Maggioli, pubblicazione del 7 marzo 2011, in lexambiente.it.

Plantamura V., Reati associativi e rispetto dei principi fondamentali i materia penale, in Indice pen., 402 ss., 2007.



Postiglione, Ambiente: suo significato giuridico unitario, in Riv. Trim. Dir. Pubblico, 1985, 35.

Prati, il nuovo reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: una norma problematica, in Riv. Ambiente, 2001.

Ramacci L., delitto di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”: nuovi chiarimenti dalla Corte di Cassazione, in Rivista penale 02/2006.

Ramacci L., La repressione delle violazioni penali in materia ambientale: limiti attuali e prospettive futuro, in Ambiente & Sviluppo n. 9/2007.

Ramacci L., Manuale di diritto ambientale, Cedam, Padova, 2007.

Ruga Riva C., Diritto penale dell’ambiente, Giappichelli, Torino, 2011.

Salmi, Diritto all’ambiente. Principi fondamentali di diritto dell’ambiente, Bologna, 1994.

Sammarco G., voce incolumità pubblica (reati contro la), in Enc. Dir., Giuffré, 1971, vol XXI, 31.

Scalia, Presidente Commissione parlamentare d’inchiesta, sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse, , 2000.  
<http://www.xitizap.com/scalia.pdf>

Scalise, A. V. Ord. Trib. riesame di Milano, XI sez. penale, 09.01.2003, Ord. Gip Tribunale di Milano, 16.12.2003, Est. più altri, in <http://www.giampietroambiente.it>

Sechi, L’art. 53-bis del decreto Ronchi è incostituzionale?, Prime riflessioni sull’ordinanza del Gip Trib Bari, 2004, in [www.giuristiambientali.it](http://www.giuristiambientali.it).

Vagliasindi G.M., la direttiva 2008/99/CE e il Trattato di Lisbona: verso un nuovo volto del diritto penale ambientale italiano?, in Dir. Comm.int. 2010, 03, 449.

Vergine, A proposito dell’art. 53-bis, cit.; Rifiuti e scarichi: i profili sanzionatori, in Dir. Pen. Econ., 2001.

Vita A., Delitto di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”: elementi costitutivi, in Rivista Penale 5/2011.