

# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO

## FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA



**Dipartimento di Scienze Giuridiche – Scuola di Giurisprudenza**

**Corso di Dottorato in Diritto Internazionale e Diritto Interno in materia  
Internazionale – XIII Ciclo**

Tesi di Dottorato

*La “questione rifiuti” nell'ordinamento italiano: dalla gestione illegale alle  
attività organizzate per il traffico illecito.  
Genesi e fenomenologia delle “ecomafie”.*

**I Tutors:**

Chiar.mo Prof. Andrea R. Castaldo

Chiar.ma Prof.ssa Maria Elena Castaldo

**Candidato:**  
Daniela Gentile

**Il Coordinatore:**

Chiar.ma Prof.ssa Maria Cristina Folliero

Anno accademico 2013-2014



## RINGRAZIAMENTI

La redazione di una tesi di Dottorato segna il completamento di uno dei percorsi maggiormente impegnativi ed al contempo stimolanti che ho avuto l'onore di poter intraprendere.

Essa, infatti, si pone quale momento conclusivo di un periodo di tre anni che hanno rappresentato non soltanto una continua e costante crescita professionale legata a doppio filo all'attività di ricerca condotta ma, soprattutto, personale: vivere le sfide che il mondo accademico e i Docenti che ho avuto il privilegio di poter seguire hanno saputo offrirmi è stata un'esperienza di vita difficilmente eguagliabile;

non sono certamente mancati i momenti di impasse legati alle fisiologiche difficoltà di far proprie dinamiche e competenze, anche trasversali, per poter affrontare e confrontarsi con le situazioni mutevoli del mondo accademico.

In questo percorso sono stata accompagnata e guidata dai miei tutor cui vanno i miei più sinceri ringraziamenti;

Il Professor Andrea R. Castaldo, persona dallo straordinario calibro professionale ed umano.

A lui va la mia infinita stima e gratitudine per ciò che ha saputo trasmettermi ed insegnarmi durante tutto questo cammino attraverso il supporto, i suggerimenti e le osservazioni critiche assolutamente preziose e costruttive.

Mi ha concesso la possibilità di svolgere la ricerca su una delle tematiche cui ero maggiormente legata a livello personale: poter dedicare il mio tempo a studiare e scrivere di una delle forme di manifestazione criminale maggiormente lesive del bene ambiente mi ha consentito di impiegare, nella preparazione e successiva stesura della tesi, tutta la mia energia e la mia passione.

Un sentito ringraziamento va al mio altro tutor, la Prof.ssa Maria Elena Castaldo, persona di riconosciuta levatura ed esperienza professionale che non mi ha mai fatto mancare il suo preziosissimo ed insostituibile supporto dalle prime fasi della ricerca mettendo a disposizione la sua estrema competenza e vicinanza personale.

Un ringraziamento speciale va al Coordinatore del Corso di Dottorato di Ricerca, la Prof.ssa Maria Cristina Folliero, per me una vera e propria guida sin dalle battute iniziali, sempre disponibile e pronta a venire incontro a qualsiasi esigenza le venisse manifestata.

Ha saputo offrirci un corso di Dottorato articolato ed estremamente fruttifero sotto il profilo della crescita professionale attraverso la realizzazione di momenti di approfondimento con alcuni degli esponenti di maggiore spicco del mondo accademico e non.

Un pensiero affettuoso lo rivolgo al mio collega, per me un modello da seguire, il Dott. Marco Naddeo che ringrazio per i suoi consigli, il suo appoggio ed incoraggiamento in ogni singola fase del mio percorso accademico che mi hanno consentito di credere nelle mie capacità.

Da tutti loro non smetterò mai di imparare.

Nella mia vita, tuttavia, ci sono altre persone assolutamente fondamentali: sono cresciuta, vivo e respiro nelle pagine di un codice penale e nei testi dei Professori Calamandrei, Fiandaca, Musco, Antolisei, Donini, Castaldo e tanti altri;

ma tutto questo non avrei potuto farlo, e non potrei continuare a farlo, se non avessi accanto le persone più importanti della mia vita: i miei genitori e mia sorella Antonella con suo marito Antonio con i quali ho sempre condiviso le soddisfazioni dei traguardi raggiunti e le perplessità del lavoro e che non mi hanno mai fatto mancare il loro supporto emotivo.

E infine c'è mio marito Davide: a lui dedico questa tesi ed il lavoro degli ultimi anni.

Non è soltanto il mio compagno di vita ma il mio angelo custode ed il mio primo sostenitore; senza di lui non avrei mai potuto affrontare e superare tutti gli ostacoli che la vita ha deciso di porre sul mio cammino e quindi, semplicemente, grazie.

Daniela

## INDICE – SOMMARIO

*Introduzione*

### CAPITOLO I

#### ***La tutela ambientale nell'ordinamento nazionale: influenze sovranazionali, principi di Diritto***

##### ***Penale e prospettive de lege ferenda***

1. Premessa: il “bene ambiente” come valore di rilievo costituzionale ...	pag. 1
2. Il difficile inquadramento del bene giuridico tra ecocentrismo ed antropocentrismo .....	>> 6
3. I principi fondamentali in materia di tutela ambientale: la matrice comunitaria .....	>> 12
3.1 Reati ambientali e principi di diritto penale: nullum crimen sine iniuria .....	>> 14
4. Processi di globalizzazione e criminalità trans-nazionale: il diritto comunitario quale strumento complementare alla normazione penale nazionale .....	>> 18
4.1 La tutela ambientale quale iconografia del processo di armonizzazione comunitaria: la tenuta del principio di riserva di legge ...	>> 20
4.2 Segue: La Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente .....	>> 23
4.3 Segue. Il recepimento della Direttiva: un'occasione mancata .	>> 28
5. La tutela dell'ambiente nell'ordinamento interno: il “Testo Unico” quale tentativo di sistemazione della materia .....	>> 31
6. Struttura delle fattispecie e frammentarietà. Il diritto penale ambientale quale tutela di funzioni? .....	>> 34
7. Prospettive de lege ferenda in tema di eco-reati: pregi e difetti della recentissima legge n. 68 del 22 maggio 2015 .....	>> 39
8. La protezione dell'ambiente quale tutela dei diritti umani: le evoluzioni della Corte di Strasburgo .....	>> 47

## CAPITOLO II

*La “questione rifiuti” nell’ordinamento italiano: gestione e responsabilità nella filiera.*

*Il sistema informatico per la tracciabilità.*

### **Sezione I: la “materia” rifiuti nell’ordinamento interno**

1.1 Premessa: evoluzione storico normativa della nozione di rifiuto .....	pag. 51
1.2 La disciplina interna della gestione dei rifiuti: principi ispiratori e classificazione .....	>> 61
1.3 La disciplina dei sottoprodotti ed il recupero del rifiuto: le novità introdotte dal D.Lgs 205/2010 .....	>> 68
1.4 Le responsabilità soggettive nella filiera dei rifiuti: produttori e detentori .....	>> 71
1.5 Ultime novità legislative in tema di rifiuti: la combustione illecita .....	>> 76

### **Sezione II: le questioni “spinose”**

2.1 La gestione dei rifiuti: problematiche connesse al “deposito temporaneo” .....	>> 80
2.2 Acqua di scarico o rifiuto liquido? Dalla definizione del confine terminologico importanti ricadute in tema di disciplina da adottare .....	>> 84

### **Sezione III: Il “SISTRI”: storia di un destino travagliato**

3.1 Evoluzione storico normativa: dalle origini alla legge 7 agosto 2012, n. 134. Osservazioni sulla natura del contributo .....	>> 89
3.2 Isteria legislativa e conseguenze sull’appartato sanzionatorio	>> 92
3.3 Decreto del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del territorio e del mare n. 96 del 20 marzo 2013: ennesimo start up ...	>> 94
3.4 Gli “ultimi atti” in materia di SISTRI. Il concreto funzionamento del sistema (se mai dovesse vedere la luce) .....	>> 97
3.5 Il trasporto con formulario .....	>> 103

### **Sezione IV: Le principali fattispecie sanzionatorie in tema di rifiuti**

4.1 Il traffico illecito di rifiuti: cenno e rinvio .....	>> 104
4.2 Abbandono e deposito incontrollato .....	>> 106
4.3 Realizzazione e gestione di discarica abusiva .....	>> 109

4.4 Responsabilità amministrativa degli enti in materia ambientale .....	>> 113
---	--------

### **CAPITOLO III**

#### ***Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: efficacia dissuasiva e repressiva***

1. Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: “Ci getti monnezza ed esce oro” .....	pag. 116
2. Problematiche connesse al trasporto dei rifiuti nell’ordinamento interno .....	>> 119
3. La genesi della fattispecie nell’art. 53 bis del D. Lgs. 22/1997 .....	>> 122
4. Il quadro nazionale .....	>> 126
5. La Corte Costituzionale sull’art. 260 TUA .....	>> 127
6. Il complesso inquadramento del bene giuridico .....	>> 128
7. Esegesi del reato .....	>> 130
8. Confisca del mezzo di trasporto .....	>> 141
9. Delitto di attività organizzata per il traffico e concorso di persone .....	>> 145
10. Delitto di attività organizzate per il traffico illecito e associazione per delinquere .....	>> 146
11. Spedizione illegale e traffico illecito: il rapporto con la normativa comunitaria .....	>> 147

### **CAPITOLO IV**

#### ***Criminodinamica della “impresa mafiosa” nel settore della gestione illecita dei rifiuti: i legami con il mondo politico ed imprenditoriale.***

1. Premessa introduttiva .....	pag. 151
2. I numeri delle ecomafie .....	>> 154
3. Le inchieste: dal condizionamento dei pubblici amministratori alle “navi dei veleni” .....	>> 157
4. La competenza delle indagini per il delitto di attività organizzate per il traffico illecito .....	>> 163
5. Percorso itinerante alla scoperta del sistema .....	>> 167

6. Le inchieste principali in tema di rifiuti: comprendere il modus operandi delle consorterie criminali .....	>> 175
7. Il traffico internazionale: i paesi recettori di monnezza. La posizione della Cina ed i materiali privilegiati dal mercato .....	>> 179
<i>Conclusioni</i> .....	pag. 182
<i>Appendice normativa</i> .....	pag. 185
<i>Bibliografia</i> .....	pag. 203



## Introduzione

Decidere di cimentarsi con un tema del calibro di quello sinteticamente rappresentato dalla locuzione “questione rifiuti” non può dirsi scelta facile; l’attenzione verso la criminalità ambientale, della quale i reati connessi alla illecita gestione dei rifiuti rappresentano una grossa fetta, coinvolge anche l’Europarlamento che di recente ha avviato la campagna internazionale contro l’impunità di chi commette gravi reati ambientali.

Gli obiettivi sono tracciati nella "*Carta di Bruxelles*": il più significativo è l’istituzione del Tribunale penale europeo dell’ambiente e della salute che possa riconoscere e sanzionare il crimine di "ecocidio"; l’accento va, ovviamente, posto sulle questioni "pratiche", a partire dalla definizione in termini legali di cosa sia un reato ambientale contro l’umanità, dei mezzi per perseguirlo e delle sanzioni adeguate. Emblematica è l’espressione di Antonio Abrami, presidente di SEJF – *Supranational Environmental Justice Foundation* - che parla di introdurre un “Atlante dell’ecocidio su scala planetaria”.

Si tratta, invero, probabilmente di una delle materie che implica una serie indefinita ed indefinibile di questioni spinose e che si ramifica pervadendo differenti discipline, dalla tutela penale dell’ambiente in generale, considerando altresì le valutazioni etiche e di sviluppo sostenibile, al diritto comunitario e sovranazionale da sempre impegnato nella formulazione di una risposta comune ed efficace rispetto alle questioni ambientali ed alle fattispecie penali ad esse strettamente collegate per loro stessa natura destinate al travalicamento dei singoli confini nazionali, fino ad approdare al tema, probabilmente a noi maggiormente vicino, della criminogenesi e criminodinamica dei cosiddetti eco-criminali.

La vastità del compito prescelto, tuttavia, non rappresenta motivo di scoraggiamento ma, in realtà, stimolo a voler individuare la – *rectius* le – esatte lenti di ingrandimento da utilizzare per studiare la materia e le sue differenti derivazioni nell’auspicio, non già nella convinzione, che si possano indicare se non le possibili soluzioni alle problematiche che verranno esaminate quantomeno le strade che possano condurre ad una composizione delle questioni che emergeranno.

Il lavoro, non potrebbe essere altrimenti, prende le mosse da una preliminare analisi delle attuali considerazioni – dottrinali e giurisprudenziali – di quello che viene considerato come un valore da preservare anche oltre i confini nazionali con una prima parte intitolata “*La tutela ambientale nell’ordinamento nazionale: influenze sovranazionali, principi di Diritto Penale e prospettive de*

*lege ferenda*” deputata a dare rilievo al bene ambiente, fulcro attorno al quale ruotano le considerazioni di criminalizzazione delle condotte di questo lesivo, e alle sue evoluzioni - muovendosi tra la prospettiva ecocentrica e quella antropocentrica - anche in una visione marcatamente comunitaria quale strumento complementare alla normazione interna - oggetto di approfondimento sarà la Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell’ambiente ed il suo recepimento.

Una riflessione riguarderà i principi che governano la disciplina del diritto penale ambientale, primo fra tutti quello di offensività; non mancherà, evidentemente, una rassegna sulla costruzione e composizione interna della materia ed un’analisi in prospettiva *de lege ferenda*.

Dal tema, più generale, della tutela ambientale ci si sofferma, nel capitolo secondo, su una delle componenti da cui potenzialmente originano le fonti di maggiore pericolo in funzione della sua protezione ovvero i rifiuti; il capitolo intitolato “*La “questione rifiuti” nell’ordinamento italiano: gestione e responsabilità nella filiera. Il sistema informatico per la tracciabilità*” si incarica di sottoporre ad analisi una tematica assai vasta partendo dalla genesi della considerazione del rifiuto fino ad approdare alla sua attuale visione in chiave utilitaristica che lo intende non già quale *res* di cui disfarsi ma, al contrario, preziosa risorsa da poter riciclare ovvero recuperare.

Il problema della gestione dei rifiuti si è posto con marcata evidenza dagli anni ’70 quando con lo sviluppo economico si verificò una crescita degli stessi cui si accompagnava una loro acuita pericolosità che impose di affrontare non più, esclusivamente, il tema dello smaltimento bensì quello dei rischi di impatto sull’ambiente che questi potevano causare.

Non mancheranno degli approfondimenti su alcune questioni particolarmente spinose quali il deposito temporaneo e l’esatta determinazione del confine tra scarico e rifiuto liquido; non si tratta, invero, di mere esercitazioni accademiche o distinzioni terminologiche di marginale rilievo ma di delimitazioni precise di confini dai quali discendono rilevanti conseguenze applicative;

l’esatta definizione del concetto di deposito temporaneo, ad esempio, rappresenta il banco dove si fronteggiano le sottili differenze per l’applicazione dell’intera disciplina in materia di rifiuti e si registrano confini estremamente labili artatamente ed abilmente strumentalizzati dalle consorterie criminali per aggirare il sistema sanzionatorio.

Il deposito temporaneo integra quella fase intermedia ed ibrida nella quale il rifiuto è stato già originato dall’attività produttiva ma non è ancora immesso nel ciclo della gestione: ne deriva che esso, ai sensi dell’art. 208 co. 17 TUA, è esente dal regime autorizzatorio. Va da sé che tale fuga dal sistema rappresenti un richiamo nei confronti di tutti coloro i quali vogliano sottrarsi alla disciplina in materia.

Si potrà osservare come gli eco-criminali si giovino spesso, ed in maniera estremamente sofisticata, delle zone grigie che si annidano nella nostra legislazione in materia, articolata in un *corpus* normativo altamente disorganizzato, traendo enormi guadagni da convertire in carburante per alimentare il loro predominio criminale.

Il dibattito sulla portata della definizione di rifiuto ha necessariamente coinvolto non soltanto dottrina e giurisprudenza interna ma altresì l'ordinamento comunitario, divenendo simbolo della profonda integrazione oramai esistente.

In un approfondimento sul tema dei rifiuti non può mancare una considerazione su quello che era in origine iconograficamente identificato come il sistema che, garantendo la tracciabilità dei rifiuti, avrebbe arginato, se non eliminato il problema dei traffici illeciti ovvero il SISTRI; esso, introdotto nel nostro ordinamento dal D.M. 17 dicembre 2009, venne salutato come la panacea delle problematiche legate alla gestione ed al trasporto dei rifiuti da cui originano fenomeni delittuosi sovente preoccupanti e di complesso accertamento;

in realtà si vedrà come, al banco di prova pratico, si sia dimostrato assai fallace fino a far ipotizzare un suo definitivo superamento;

doverosa una ricostruzione normativo-temporale della vita del sistema come sopra individuato che esamini, tra gli altri, il Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare n. 96 del 20 marzo 2013, il Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 126 del 24 aprile 2014 ed il Decreto Legge 31 dicembre 2014, n. 192;

concluderà questa parte una sezione dedicata esclusivamente alla trattazione delle principali fattispecie sanzionatorie in tema di rifiuti come l'abbandono e la realizzazione e gestione di discarica abusiva.

Durante il periodo destinato alla preparazione del lavoro è emerso come, tra tutte le fattispecie criminose in qualche modo collegate alla illecita gestione del ciclo dei rifiuti, ve ne fosse una marcatamente più importante ed allegorica della situazione riassumibile sotto il neologismo "eco-mafia"; si tratta del delitto ex art. 260 del Testo Unico sull'ambiente oggetto di approfondimento del terzo capitolo titolato, richiamando il nome della disposizione, "*Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: efficacia dissuasiva e repressiva*";

il fenomeno del traffico illecito di rifiuti affonda le sue radici nel passato, quando l'assenza di previsioni legislative (fino alla Convenzione di Basilea, entrata in vigore nel 1992) consentiva un continuo flusso di scorie e rifiuti industriali di ogni genere verso i Paesi del sud del mondo.

Questa sede sarà destinata alla esclusiva trattazione del delitto *de quo*, alla sua esegesi ed al confronto con le altre fattispecie contigue.

La disposizione reprime la condotta di soggetti che, attraverso una serie reiterata di azioni, tutte connotate dal preciso fine di trarre profitto, organizzano e gestiscono una serie di attività finalizzate allo sfruttamento abusivo dei rifiuti.

Il tradizionale *modus operandi* dei soggetti dediti a tale contegno criminoso conta sulla partecipazione di una molteplicità di protagonisti, a vario titolo coinvolti, capaci di predisporre e realizzare lo spostamento di notevoli quantità di rifiuti, normalmente dalle zone di produzione (specie del nord Italia) verso le regioni meridionali ma anche indirizzandoli verso Paesi stranieri. Le attività dirette al traffico di rifiuti costituiscono un notevole appeal verso organizzazioni criminali nazionali e transnazionali, le quali, intuendo le immense potenzialità di guadagno, hanno cominciato ad occuparsi di spedizioni internazionali di rifiuti attraverso la falsificazione dei documenti di trasporto o forme surrettizie di aggiramento dei divieti, originando il fenomeno noto con il neologismo “ecomafia”.

Nelle intenzioni all’inizio dichiarate si è osservato come, in realtà, il tema affrontato presentasse delle implicazioni di natura non soltanto squisitamente giuridica o di politica criminale; il tema della gestione illecita del ciclo dei rifiuti da sempre interessa le cosche malavitose dei nostri territori, specie con riferimento al sud Italia, che di questa attività hanno fatto uno dei loro *core business*.

Attualmente, sulla base di stime investigative, il “Sistema Rifiuti” illecitamente gestito dalla criminalità organizzata si posiziona al quarto posto della graduatoria degli affari illegali, subito dopo il narcotraffico, il traffico di armi ed il riciclaggio; si è ritenuto opportuno, quindi voler dedicare un capitolo conclusivo al tema specifico della eco-criminalità;

in questa parte, intitolata “*Criminodinamica della “impresa mafiosa” nel settore della gestione illecita dei rifiuti: i legami con il mondo politico ed imprenditoriale*” ci si allontana da un’analisi scientifica del tema per valutare il fenomeno sociale partendo dalla etimologia del termine per tentare di comprendere quali siano punti di attrazione per i criminali, escludendo le ovvie potenzialità di ingenti guadagni, e provando, se possibile, ad operare come un attore che tenta di immedesimarsi nei panni di un personaggio scomodo, sia esso l’eco-trafficante, il trasportatore, lo *stakeholder* o l’imprenditore che ad essi si rivolge.

Compito non semplice ma si ritiene propedeutico per la comprensione delle motivazioni che possono muovere una persona ad entrare in un contesto che provoca, quale conseguenza immediata, l’avvelenamento delle terre in cui egli stesso vive.

Saranno da supporto in questa fase alcune attività di inchiesta unitamente ad una puntuale analisi dei “numeri” del fenomeno che consentiranno di soffermarsi altresì su un ulteriore tema di stretta attualità ovvero quello della contingenza, per non dire della collusione, di alcune

amministrazioni pubbliche nel fenomeno descritto: nel 2013 le amministrazioni comunali sciolte per condizionamento mafioso sono state 16 a cui vanno sommate le 5 del 2014 (aggiornamento al 10 aprile); dal 1991 ad oggi il totale di amministrazioni commissariate si attesta così a quota 248. Quasi sempre l'ombra delle cosche si è allungata sulla gestione del territorio, principalmente nei settori del cemento e dei rifiuti. Questo spiega altresì come si sia deciso di radicare, per il tramite della Legge 13 agosto 2010, n. 136, la competenza in tema del reato ex art. 260 TUA in capo alla Direzione Distrettuale Antimafia.

## CAPITOLO I

### *La tutela ambientale nell'ordinamento nazionale: influenze sovranazionali, principi di Diritto Penale e prospettive de lege ferenda*

**Sommario:** 1. Premessa: il “bene ambiente” come valore di rilievo costituzionale - 2. Il difficile inquadramento del bene giuridico tra ecocentrismo ed antropocentrismo - 3. I principi fondamentali in materia di tutela ambientale: la matrice comunitaria - 3.1 Reati ambientali e principi di diritto penale: *nullum crimen sine iniuria* - 4. Processi di globalizzazione e criminalità trans-nazionale: il diritto comunitario quale strumento complementare alla normazione penale nazionale - 4.1 La tutela ambientale quale iconografia del processo di armonizzazione comunitaria: la tenuta del principio di riserva di legge - 4.2 Segue: La Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente - 4.3 Segue. Il recepimento della Direttiva: un'occasione mancata - 5. La tutela dell'ambiente nell'ordinamento interno: il “Testo Unico” quale tentativo di sistemazione della materia - 6. Struttura delle fattispecie e frammentarietà. Il diritto penale ambientale quale tutela di funzioni? - 7. Prospettive de lege ferenda in tema di eco-reati: pregi e difetti della recentissima legge n. 68 del 22 maggio 2015 - 8. La protezione dell'ambiente quale tutela dei diritti umani: le evoluzioni della Corte di Strasburgo.

#### **1. Premessa: il “bene ambiente” come valore di rilievo costituzionale**

*“Io sono me più il mio ambiente e se non preservo quest'ultimo non preservo me stesso”*

Josè Ortega y Gasset  
(Filosofo e saggista)

Uno studio che si propone l'ambizioso obiettivo di tracciare le coordinate del “sistema rifiuti” nell'ordinamento nazionale soffermandosi in maniera puntuale e completa sugli aspetti maggiormente critici che verranno in rilievo specie con riferimento ai profili penalistici della materia di per sé fortemente articolata, spesso calata in contesti di criminalità organizzata e connotata altresì da uno strettissimo legame con l'evoluzione del concetto di “bene ambientale” non può prescindere, evidentemente, da una preliminare analisi delle attuali considerazioni – dottrinali e giurisprudenziali – di quello che viene considerato come un valore da preservare anche oltre i confini nazionali.

Da più parti è stata espressa la preoccupazione per l'indebolimento del potere punitivo degli Stati in un regime di economia senza confini in cui tra i beni più gravemente posti in pericolo si annoverano proprio la salute umana e l'ambiente: l'esigenza di reagire concretamente e con forza agli abusi dell'uomo nei confronti della natura, soprattutto data la peculiare specificità della criminalità ambientale, ha mosso anche il legislatore europeo.

Punto di partenza di un'indagine interna non può che essere la Carta fondamentale: nella Costituzione italiana non si rinviene, come invece accade in altri paesi, un riferimento esplicito all'ambiente; tuttavia la sua tutela può implicitamente ricondursi agli artt. 2, 9 e 32; il collegamento con altri interessi fondamentali del singolo e della collettività ovvero salute, tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della nazione consentono di riconoscere all'ambiente rilievo non soltanto quale interesse della collettività ma, altresì, quale possibile oggetto di interesse soggettivo.

Un espresso richiamo nel testo costituzionale sarebbe tuttavia, a parere di chi scrive unendosi all'auspicio di quanti si sono fatti negli anni portavoce di una riforma costituzionale in tal senso, l'unico rimedio all'assenza di una norma di principio che disorienta chi oggi si accinge all'affronto dei temi ambientali nonché l'apripista di una tutela multilivello certamente dotata di maggiore vigore ed efficacia: in tal senso si ricorda, tra le altre, l'iniziativa avanzata dall'Associazione Fare Ambiente che, nel 2011, proponeva di formulare il comma 1 dell'art. 9 Cost. in tal senso *“La Repubblica tutela l'ambiente come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività”*<sup>1</sup>; procedendo a ritroso si ritiene di segnalare, giacché maggiormente completa, la proposta ad iniziativa dei Senatori Turrone ed altri datata 2003 che suggeriva la seguente riscrittura della disposizione *“Il secondo comma dell'articolo 9 della Costituzione è sostituito dai seguenti: «Tutela il patrimonio storico e artistico della Nazione, il paesaggio e l'ambiente come diritto fondamentale della persona e come patrimonio della comunità, promuovendo le condizioni che rendono effettivo questo diritto. Garantisce la gestione responsabile e sostenibile dell'ambiente, un elevato livello di salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'aria, delle acque, del suolo e del territorio nonché la preservazione della*

---

<sup>1</sup> La proposta conteneva la modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: *“Art.9 1. La Repubblica tutela l'ambiente come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività. 2. La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. 3. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.” “Art. 41 1. L'iniziativa economica privata è libera. 2. Essa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. 3. La Repubblica assicura il rispetto del principio dello sviluppo sostenibile. 4. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e condizionata a fini sociali. 5. La Repubblica promuove il valore della responsabilità personale in materia economica non finanziaria. Gli interventi regolatori dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali si informano al principio del controllo successivo nei modi e nei limiti definiti dalla legge.”* Per comprendere appieno il sostrato entro cui si colloca l'intervento di revisione costituzionale oggetto della presente proposta non deve essere trascurato il dibattito e gli esiti a cui si è giunti in sede di conferenze internazionali. E invero, già la Conferenza di Stoccolma nel 1972 significativamente introdusse, tra i principi fondamentali, quello del “diritto dell'uomo a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente la cui qualità gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere”. In termini più recenti, di rilievo appare l'impegno assunto dagli Stati durante la Conferenza di Rio de Janeiro nel 1992 per il rafforzamento delle misure nazionali a tutela dell'ambiente e della salute. Un ulteriore passo verso il riconoscimento di “un ambiente salubre”, quale diritto sostanziale di natura costituzionale, è certamente rappresentato dalla “Convenzione di Aarhus” sul diritto all'informazione, l'accesso alla giustizia e alla partecipazione ai procedimenti decisionali in materia di ambiente, approvata e firmata il 25 giugno 1998 dall'Unione europea, grazie anche alle sollecitazioni provenienti da diverse organizzazioni non governative.

*biodiversità e di tutte le specie animali e vegetali presenti nei diversi ecosistemi naturali. La tutela dell'ambiente è fondata sui principi della precauzione, dell'azione preventiva, della responsabilità e della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente».*<sup>2</sup>

Giova, a questo punto, fornire una definizione preliminare di “ambiente”<sup>3</sup> anche attraverso le evoluzioni nella giurisprudenza costituzionale per evidenziare i punti nevralgici della disciplina e le sue criticità. Un primo, significativo, fondamento è dato dalla riforma costituzionale del 2001<sup>4</sup> che lo ha elevato a valore costituzionale, conferendogli una posizione primaria nell'ordinamento.<sup>5</sup> Esso, nonostante alcune teorie “regionaliste” volte a negarne la qualificazione come vera e propria “materia”<sup>6</sup> si pone nel novero degli interessi altamente meritevoli di tutela e protezione nell'attuale assetto costituzionale.

Su cosa dovesse intendersi per “ambiente” e sul corretto riparto di competenze tra Stato e Regioni si è sviluppato un lungo dibattito che può ricostruirsi anche per il tramite dei diversi provvedimenti della Corte costituzionale;<sup>7</sup> in un primo momento – sentenza n. 407 del 2002 – alla sua tutela veniva riconosciuto un valore esclusivamente finalistico e non rango di vera e propria materia con la conseguenza che allo Stato sarebbe spettato “*solo il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali*”.<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> Disegno di Legge n. 1712; nello stesso periodo si ricordano altresì i seguenti Disegni di Legge: n. 553, d'iniziativa dei senatori Specchia ed altri; n. 1658, d'iniziativa dei senatori Manfredi ed altri e n. 1749, d'iniziativa del senatore Cutrufo.

<sup>3</sup> Per una ricostruzione aggiornata sul tema cfr G. De Santis, *Diritto Penale dell'ambiente. Un'ipotesi sistematica*, Milano, 2012, *passim*.

<sup>4</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione* (in G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001- in vigore dall'8 novembre 2001).

<sup>5</sup> Una delle prime pronunce in tema di ambiente è la n. 210/ 1987, con riferimento al Parco Nazionale dello Stelvio, nella quale esso viene definito “un valore costituzionale” ovvero un “diritto fondamentale della persona”; nella sentenza della Corte si legge una “concezione unitaria del bene ambientale”: la tutela ambientale riguarda la conservazione, la gestione ed il miglioramento di tutte le risorse naturali e culturali e, “in definitiva, la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni”. Di primaria importanza risulta, di conseguenza, la sua conservazione che si pone come necessaria ed indispensabile per la stessa vita dell'uomo e, quindi, come valore non comprimibile.

<sup>6</sup> Sul punto cfr P. Dell'Anno, *La tutela dell'ambiente come “materia” e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, Relazione presentata al Convegno nazionale “*La Costituzione Repubblicana, fondamenti, principi e valori, tra attualità e prospettive*”, Vicariato di Roma – Ufficio Pastorale Universitaria, Roma 13-15 novembre 2008. Dello stesso Autore, *Manuale di diritto ambientale*, IV ed., Padova 2003, pag. 86 e seg. La giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto la natura di vera e propria materia alla tutela dell'ambiente ribadendo la riserva statale non solo sull'introduzione di principi fondamentali di disciplina della materia, ma anche sulla legislazione ambientale ordinaria, sottratta alle “invasioni di campo” delle regioni.

<sup>7</sup> Per una completa disamina sull'argomento P. Maddalena, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2010, 3, pag. 307 ss.

<sup>8</sup> Orientamento confermato dalle pronunce successive; cfr Sentenza n. 307/2003 “*Questa Corte ha già chiarito che la “tutela dell'ambiente”, più che una “materia” in senso stretto, rappresenta un “compito” nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezioni uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili*”.



Una decisa evoluzione giurisprudenziale si deve alla decisione condensata nella sentenza n. 367/2007 che si incarica di operare un distinguo tra l'interesse alla conservazione ambientale e paesaggistica, di esclusiva competenza statale, e quello alla valorizzazione di beni culturali ed il governo del territorio, affidati invece alle Regioni. Al giudizio suindicato va anche ricondotto il merito di aver riconosciuto nell'ambiente un bene materiale e complesso: *“Oggetto di tutela, come si evince anche dalla Dichiarazione di Stoccolma del 1972, è la biosfera, che viene presa in considerazione, non solo per le sue varie componenti, ma anche per le interazioni fra queste ultime, i loro equilibri, la loro qualità, la circolazione dei loro elementi, e così via. Occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come “sistema”, considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto (...) spetta allo Stato disciplinare l'ambiente come una entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto.”*

La giurisprudenza della Corte può, tuttavia, definirsi decisamente stabilizzata con la sentenza n. 225 del 2009 nella quale si afferma che, con riferimento al bene ambiente, “concorrono” diverse competenze le quali, tuttavia, restano distinte tra loro perseguendo autonomamente specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline; la tutela statale non può essere circoscritta all'individuazione di standard minimi di tutela validi per tutto il territorio nazionale ma deve prevedere una protezione dell'ambiente “adeguata e non riducibile”, mentre le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, possono adeguarsi a livelli di tutela ambientale anche più elevati e rigorosi.<sup>9</sup>

Viene affermata con forza, inoltre, la esclusiva competenza della legislazione nazionale della sua disciplina, ferma restando alle regioni la possibilità “nell'esercizio delle proprie competenze di perseguire fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale” solo se tale proposito costituisce “un effetto diretto e marginale della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio

---

da queste; e che ciò non esclude affatto la possibilità che le leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, c. 3, Cost., e di quella “residuale”, di cui all'art. 117, c. 4, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale”.

<sup>9</sup> Un'ulteriore precisazione si deve alla pronuncia n. 61/2009, nella quale testualmente si legge: “Le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, ecc.) livelli di tutela più elevati (vedi sentenze nn. 30 e 12/2009, nn. 105, 104 e 62/2009). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine, non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze.”

*di una propria legittima competenza e comunque non si ponga in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che proteggono l'ambiente".<sup>10</sup>*

All'ambiente viene, pertanto, riconosciuto al contempo un valore oggettivo e finalistico.

*Si è precisato anche che l'ambiente «è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un «habitat» naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (art. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto».<sup>11</sup>*

Dall'attribuzione della potestà legislativa statale in materia ambientale è conseguita una serie di pronunce di incostituzionalità da parte della Corte di norme regionali interferenti, ad esempio, con la nozione di rifiuto<sup>12</sup> ovvero con la disciplina sulla tenuta dei registri ed albi del trasporto di rifiuti<sup>13</sup> fondate sulla accertata lesione non già della potestà legislativa statale in materia penale, bensì sulla interferenza con la disciplina amministrativa dell'ambiente.

Uno sviluppo ulteriore è rappresentato dalla possibile applicazione nel diritto ambientale del principio costituzionale di solidarietà: da tale angolazione la protezione dell'ambiente dovrebbe essere guidata ed ispirata non soltanto dalla finalità di tutela della vita dell'uomo complessivamente intesa ma puntare, altresì, al rispetto di quelle che sono le generazioni future garantendo loro le condizioni ambientali ottimali, giacché *“quando le generazioni future giudicheranno coloro che sono venuti prima di loro sulle questioni ambientali, potranno arrivare alla conclusione che questi 'non sapevano': accertiamoci di non passare alla storia come la generazione che sapeva, ma non si è preoccupata.”*<sup>14</sup> Il principio, definito “sviluppo sostenibile”, garantirebbe le capacità delle future stirpi di poter soddisfare i loro bisogni.<sup>15</sup> In tal senso il principio solidarista svolge altresì funzione di integrazione sociale.

---

<sup>10</sup> Sentenza Corte costituzionale n. 214 del 9 giugno 2008. Il giudice delle leggi aggiunge *“la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per queste ultime non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato. (...)Un'eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi configgenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori-soglia”*.

<sup>11</sup> C. cost. 17 dicembre 1987, n.641; si veda anche C. cost. 4 luglio 1989, n. 391.

<sup>12</sup> Corte cost. n. 127/2010.

<sup>13</sup> Corte cost. n. 315/2009.

<sup>14</sup> Così affermava Mikail Sergeevich Gorbachev.

<sup>15</sup> Per una definizione di sviluppo sostenibile si veda la novella legislativa del D. Lgs. 4/2008, correttivo del D. Lgs. 152/2006: *“Ogni attività umana giuridicamente rilevante si sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future”* (art. 3-quater, comma 1), impegnando

I doveri inderogabili di solidarietà ambientale non derivano da uno *status* di soggezione dei cittadini nei confronti dell'autorità statale, bensì dalla comune appartenenza, tipica di una comunità di diritti e di doveri, tutti finalizzati allo sviluppo della persona umana, alla tutela del bene comune ambientale e alla protezione di un patrimonio collettivo la cui fruizione presuppone la protezione.

Purtuttavia il principio della solidarietà, declamato anche a livello comunitario, sembra essere messo in crisi al banco di prova con la realtà concreta: il settore dei rifiuti rappresenta l'iconografia di un contesto nel quale le ragioni della solidarietà sono aprioristicamente rigettate e sacrificate in nome di forme esasperate di individualismo ed egoismo localistico. Eppure la normativa comunitaria e nazionale sulla gestione dei rifiuti si presenta marcatamente ispirata a principi di solidarietà, dall'applicazione del principio di inquina paga, al principio di autosufficienza a livello statale nella gestione dei rifiuti urbani, dalla costituzione obbligatoria dei consorzi di filiera per il riciclo dei rifiuti speciali fino alla condivisione di responsabilità da parte di tutti i soggetti coinvolti nella gestione dei rifiuti.

## **2. Il difficile inquadramento del bene giuridico tra ecocentrismo ed antropocentrismo.**

Dall'angolo visuale del penalista l'ambiente è l'oggetto della tutela: esso, tuttavia, non coincide interamente con il bene giuridico tradizionalmente inteso; accade, infatti, che le singole fattispecie non si pongano a presidio dell'ambiente nelle sue componenti ecologiche in sé considerate ma proteggano - ad esempio - la salute dell'uomo; in quest'ultimo senso, l'ambiente appare quale bene strumentale, funzionale alla salvaguardia di altri interessi riconducibili alla persona umana. Individuare i confini di questa tutela interessa da un profilo didattico e sistematico per offrire un quadro coerente e completo dei valori che vengono in rilievo.

Volendo ipotizzare una situazione ideale il diritto penale ambientale dovrebbe rappresentare nella nostra società un importante fattore ordinante dell'ecologia, risultato di una politica dell'ambiente univoca. Nel conflitto tra economia ed ecologia, che ha una posizione centrale nella nostra società, esso, con norme univoche coerenti con il principio di determinatezza,

---

anche l'attività delle pubbliche amministrazioni, "*nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati commutata da discrezionalità, a prestare considerazione prioritaria alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale*" (comma 2). Il perseguimento di uno sviluppo sostenibile è in linea con la concezione "ecocentrica" basata su un principio di responsabilità assoluta dell'uomo nei confronti dell'ambiente di titolarità metagenerazionale: l'uomo non soltanto è tenuto a consegnare alle future generazioni un ambiente intatto ma se possibile migliorato e accresciuto nelle sue potenzialità di fruizione.

garantirebbe che le regole ambientali desiderate siano rispettate. Tutto ciò, però, in un mondo “ideale” in cui un numero sufficiente di uffici giudiziari specializzati farebbe da baluardo ad una corretta applicazione delle norme suddette. Questo diritto penale dell’ambiente godrebbe del riconoscimento degli specialisti e della popolazione e, proprio per questo, si connoterebbe di una peculiare efficacia - promettendo protezione e legittimandosi grazie alla sua opera di prevenzione.

La considerazione che l’ambiente non sia un bene di esclusivo interesse nazionale ma riguardi invece tutti gli stati coinvolti nella conservazione dell’ecosistema e nella tutela dei paesaggi artistici o storico culturali spiega perché la dogmatica del bene giuridico “ambiente” si sia sviluppata prima a livello comunitario e poi a livello nazionale.<sup>16</sup> In una accezione generalizzante esso indica l’ecosistema naturale comprensivo di tutte le componenti della biosfera passibili di essere colpite dalle diverse forme di inquinamento.<sup>17</sup> Le complicazioni nell’individuazione del “bene giuridico ambiente” si devono a fattori molteplici: in prima battuta la sua tutela opera su diversi livelli: accanto alle diverse fattispecie destinate a reprimere condotte aggressive delle singole componenti (si facciano gli esempi del traffico di rifiuti piuttosto che l’inquinamento delle acque o gli incendi boschivi) esistono altre norme incriminatrici dove esso è posizionato sullo sfondo e viene in rilievo solo complessivamente, sovente accanto ad altri interessi meritevoli di riconoscimento e protezione giuridica (es. salute pubblica).

Ulteriori difficoltà si riconducono ai diversi orientamenti individuati per stabilire il rapporto tra l’uomo e l’ambiente cui si accompagnano differenti scelte di tecniche di redazione delle fattispecie penali; la concezione “antropocentrica” che pone l’uomo al centro dell’ecosistema e individua nel suo habitat un bene da proteggere in quanto di sua appartenenza si lega con il modello di pericolo astratto,<sup>18</sup> strumento idoneo alla tutela di beni superindividuali in cui è

---

<sup>16</sup> L. Siracusa, *Tutela penale dell’ambiente. Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, Milano, 2007, *passim*.

<sup>17</sup> Il termine «ambiente», frequentemente utilizzato dal legislatore, non risponde ad una definizione unitaria che ne definisca i contorni in modo certo e definitivo.

A tale proposito è sufficiente citare qualche esempio:

- L'articolo 1, comma secondo della Legge 8 luglio 1986 n.349, avente ad oggetto «Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale», indica i compiti del ministero individuandone il campo di azione nella «...promozione, la conservazione ed il recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi fondamentali della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento». Essa non indica cosa deve intendersi per «ambiente» ma fornisce alcuni dati per ricavare indicazioni utili;

- La nozione di ambiente individuata dal consiglio CEE, nel 1973, ovvero l'«insieme degli elementi che, nella complessità delle loro reazioni, costituiscono il quadro, l'habitat e le condizioni di vita dell'uomo, quali sono in realtà e quali sono percepiti».

<sup>18</sup> Si definiscono di pericolo astratto quelle fattispecie di illecito in cui il legislatore sceglie di anticipare la tutela penale: la realizzazione dell’illecito viene in essere non quando venga effettivamente leso il bene giuridico protetto,

difficile individuare la concretizzazione di una soglia di reale pericolo: secondo questo orientamento l'uomo sarebbe *“un essere superiore, dotato di ragione e chiamato a dominare e ad appropriarsi della natura, che deve servire come mezzo per il soddisfacimento dei suoi bisogni, come “risorsa” di produzione, di consumo e di produzione della specie umana”*.<sup>19</sup>

In tal modo il bene giuridico rischia di essere svilito e di perdere la sua connotazione classica: le fattispecie di pericolo astratto non riescono, infatti, a far fronte a quelle situazioni in cui si verifica una progressione della condotta criminosa verso standard di rischio ulteriori rispetto a quelli presi in considerazione dalle fattispecie base.

Pur riconoscendo una certa fortuna alla concezione ecocentrica<sup>20</sup> - che fa da *pendant* a quella antropocentrica, il cui *leitmotif* è la salvaguardia dell'ambiente quale valore in sé da preservare a prescindere dall'utilità che l'uomo ne può trarre - resta dominante, allo stato, il primo orientamento che strumentalizza l'ambiente rispetto ad altri beni quali la vita o la salute dei cittadini.

Si deve sottolineare come, anche aderendo ad una visione ecocentrica, sarebbe possibile rendere compatibile la protezione dell'ambiente con lo svolgimento di attività umane, le quali, più semplicemente, dovrebbero essere regolate tenendo conto dell'impatto ambientale nella prospettiva di lungo termine. Definire l'ambiente in termini ecocentrici consentirebbe di ricorrere a modelli di tutela penale “diretti”, incentrati sulla effettiva lesione del bene protetto: al contrario, rimanere ancorati ad una concezione antropocentrica significa ridurre l'ambiente a *“poco più che un interesse collettivo ed uno strumento nelle mani dell'uomo, proteggibile soltanto in funzione di ulteriori interessi”*.<sup>21</sup>

Corre l'obbligo di evidenziare, per completezza, come la particolare struttura delle fattispecie penali in materia ambientale si presti, tuttavia, molto più agevolmente ad essere inquadrata tra i reati di pericolo astratto. Il danno ambientale, infatti, solitamente rappresenta il risultato di

---

ma a seguito della mera realizzazione di condotte che si assumono, sulla base di leggi di scienza o esperienza, come generalmente pericolose. Sul punto G. Fiandaca, *Note sui reati di pericolo*, in *Il Tommaso Natale*, Palermo, 1977, pag. 175 ss.; G. Marinucci – E. Dolcini, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2006, pag. 171.

<sup>19</sup> Cfr J. Luther, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1989, pag. 673 ss.

<sup>20</sup> Sul punto cfr. V. Plantamura, *Principi, modelli e forme per il diritto penale ambientale del terzo millennio*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2002, pag. 1030. Per una definizione J. Luther, *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, cit., pag. 673 ss, secondo cui il rapporto tra l'uomo e la natura è *“il risultato di un sistema ecologico ed omnicomprensivo che non deve essere manipolato dall'uomo”*, il quale *“non deve impadronirsi della natura come mero oggetto, ma deve ritrovare (in essa) un suo posto organico”*.

<sup>21</sup> Così L. Siracusa, *La tutela penale dell'ambiente, Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, cit., pag. 36. Secondo l'Autrice in tal modo saremmo di fronte ad un *“modello di tutela mediato, avente a oggetto solo le funzioni amministrative di governo e basato esclusivamente su fattispecie contravvenzionali”*.

molteplici condotte anche indipendenti tra loro ciascuna delle quali contribuisce in maniera trascurabile alla lesione del bene ambiente.<sup>22</sup> A ciò va aggiunto che la struttura del reato di pericolo astratto o presunto risulta maggiormente efficace rispetto al perseguimento di finalità preventive, restando necessarie in una società a rischio quale quella odierna: solitamente non è, in effetti, agevole misurare l'apporto delle singole immissioni o emissioni sullo stato della biosfera dal momento che su di essa incidono diversi fattori, anche naturali, in grado di interagire sulla singola condotta in maniera non misurabile.

Riserve critiche si sono levate da parte di quella dottrina che ritiene il pericolo astratto lesivo del principio di offensività.<sup>23</sup> In realtà la natura collettiva, l'elevata posizione del bene giuridico di riferimento unitamente alla concreta impossibilità di ricollegare il pericolo alla singola condotta spingono per il mantenimento di tale categoria, sia pure ancorata a criteri di ragionevolezza (e più in generale di *extrema ratio* del diritto penale).

Supplire alle carenze segnalate è compito che può, ma solo in alcuni casi e non in via esclusiva, essere affidato, allora, al diritto amministrativo, incaricato di tracciare i contorni dell'oggetto della tutela penale. Si originano, di conseguenza, fattispecie a tutela anticipata, eterointegrate da norme amministrative o da fonti sottordinate deputate a definirne gli aspetti tecnici.

Il dibattito sullo spettro semantico da attribuire al termine ambiente ha continuato ad interessare a lungo i penalisti<sup>24</sup> impegnati nel difficile compito di individuare un significato compatibile e rispettoso dei dettami del diritto penale, primi fra tutti il rispetto del principio di determinatezza e del principio di offensività.

E' altresì da segnalare il tentativo di distinguere tra "ambiente" e "beni ambientali", intendendosi con il primo termine l'intero habitat umano indistintamente inteso ovvero l'equilibrio ecologico di acque, aria e suolo, tutelati in quanto ecosistemi naturali mentre con la seconda locuzione i

---

<sup>22</sup> Secondo C. Piergallini "la spiegazione dell'evento non deriva dalla mera sommatoria delle potenzialità interattive delle singole condotte. Anzi, dalla convergenza delle condotte scaturiscono effetti di gran lunga superiori che oltrepassano la causalità contributiva di ciascuna condotta: l'interazione tra le stesse o con altri fattori dà luogo ad un fenomeno qualitativamente diverso caratterizzato da una dannosità sensibilmente superiore rispetto a quella che poteva attendersi dalla somma delle condotte e che la scienza non sa spiegare", in C. Piergallini, *Danno da prodotto e responsabilità penale*, Milano, 2004, nota 70, pag. 21.

<sup>23</sup> Per tutti F. D'Alessandro, *Pericolo astratto e limiti-soglia*, Milano, 2012, pag. 266 ss.

<sup>24</sup> Secondo Catenacci si possono rinvenire due accezioni del termine una ampia secondo la quale per ambiente si intende "il complesso delle condizioni sociali, culturali e morali nel quale l'essere umano si trova, si forma e si sviluppa" ed una ristretta secondo la quale per ambiente si intendono gli elementi fondamentali della biosfera (acqua, aria, suolo) tutelati in quanto realtà biotiche complesse, animate da un ciclo biologico che è quindi il vero oggetto di protezione. M. Catenacci, *La tutela penale dell'ambiente*, Padova, 1996 pag. 15 ss.

“luoghi di vita”, tutelati, in virtù di una qualificazione giuridica per garantirne un certo stato qualificati come “paesaggio”, “bene archeologico”, “zona agricola”, “patrimonio culturale” etc.<sup>25</sup>

Il bene ambiente può, ancora, assumere contorni e significati differenti a seconda che si voglia aderire alle teorie pluralistiche ovvero a quelle monistiche: per i sostenitori delle prime esso andrebbe ricostruito in modo frazionato, essendo impossibile individuare un solo ed unico scopo di tutela sotteso alle norme ambientali, trovandosi in realtà di fronte ad un insieme di tutele dall’oggetto diverso, al limite unificate da un unico progetto finale di sviluppo sostenibile.<sup>26</sup> A sostenere la concezione pluralistica secondo questi Autori sarebbe lo status stesso della legislazione: oltre alla frammentarietà del quadro normativo il legislatore italiano, infatti, risponde alle istanze di tutela dell’habitat sotto due diversi profili ovvero, da un lato, modernizzando la tutela già tradizionalmente riservata a beni superindividuali quali la salute pubblica e, dall’altro, recependo gli sviluppi delle teorie ecologiste che individuano un autonomo e nuovo bene collettivo.<sup>27</sup> Tale orientamento venne ben presto superato da una concezione monista<sup>28</sup> ovvero da una considerazione di ambiente unitaria, dove i diversi oggetti giuridici di volta in volta presi in considerazione sono valutati nell’ottica della tutela di un unico fine ultimo, il bene giuridico ambiente appunto.

Provando a superare i diversi orientamenti citati e prendendo le distanze dalle evoluzioni della teoria monista che identificano la tutela dell’ambiente con la tutela di un habitat salubre per l’individuo e lo definiscono come un bene immateriale unitario, soffermandosi sul focus della questione si comprende che l’accettazione dell’unitarietà del bene giuridico ambiente non comporta la riunione sotto il suo spettro di tutto quello che è latamente riconducibile all’uomo e ai luoghi in cui vive e si muove, ma vuol dire tenere in considerazione, nella disciplina dei vari oggetti giuridici (acqua, aria etc.) e dei diversi fenomeni (come lo sviluppo urbanistico) un unico fine ultimo, l’ambiente. Intesa in questa accezione l’unitarietà coinciderebbe con lo scopo da perseguire, comune a tutte le diverse sotto-materie: la qualificazione del bene ambientale quale

---

<sup>25</sup> Così L. Siracusa, *La tutela penale dell’ambiente, Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, cit., pag. 26 ss.

<sup>26</sup> Sostenitori della teoria pluralistica B. Caravita, *Diritto pubblico dell’ambiente*, Bologna, 1990, pag. 60; S. Giannini, “Ambiente”: *saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Milano, 1973, pag. 23 ss.; A. Predieri, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXI, Milano, 1981, pag. 510; L. Siracusa, *La tutela penale dell’ambiente, Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, cit., pag. 9 ss.

<sup>27</sup> Così, M. Catenacci, *I reati ambientali e il principio di offensività*, in *Temi di Diritto Penale dell’Economia* di M. Catenacci G. Marconi, Torino, 2009, p. 289 ss.. Secondo l’Autore vanno distinti almeno quattro settori della legislazione speciale, ciascuno dei quali destinato alla tutela di una specifica qualità e dotato di una propria oggettività giuridica: - L’entità nuova ed autonoma rappresentata dall’intero “ambiente” definibile come equilibrio ecologico di acque, aria e suolo; - i beni ambientali coincidenti con la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali; - la salute pubblica e l’igiene dei luoghi di matrice costituzionale; - l’integrità del territorio.

<sup>28</sup> L’impostazione monista fu accolta del legislatore nel 1986, con la legge istitutiva del Ministero dell’Ambiente, n. 349, la quale definì l’ambiente come bene pubblico (art. 18, poi abrogato dal d. lgs. 152/2006).

bene unitario ha consentito di porsi quale sintesi ideale dei singoli elementi che lo costituiscono e di ritenerlo bene immateriale che da tali singole componenti trascende e si distingue.<sup>29</sup>

Alla disputa sulla corretta definizione del bene giuridico ambiente si accompagna quella, più recente, sorta attorno alla categoria dei c.d. beni comuni.<sup>30</sup> L'ambiente rileva al contempo come bene che emerge nella sua fisicità ma assume anche un valore ideale di carattere non patrimoniale e, in quanto tale, meritevole di conservazione.<sup>31</sup> L'interesse alla conservazione è l'elemento totalizzante in grado di trascendere la trasversalità della materia: la natura del bene ambiente, che si sottrae alle stringenti logiche di mercato, lo pone assolutamente tra i beni comuni ovvero quei beni destinati ad assolvere per vocazione naturale un interesse sociale, servendo non già l'amministrazione pubblica bensì l'intera collettività.<sup>32</sup> Possono anche definirsi beni a titolarità diffusa. Il dibattito sulla categoria dei beni comuni ha consentito di prospettare una nozione di bene pubblico "in senso oggettivo" ovvero un bene destinato a rimanere tale grazie ad un vincolo di destinazione gravante sullo stesso tale per cui nonostante possa diventare commerciabile o privatizzarsi resti sempre passibile di sottrazione per soddisfare la sua destinazione istituzionale.<sup>33</sup>

In conclusione, i reati ambientali nascono come violazione di precetti amministrativi e tale ragione spiega la forma contravvenzionale prevista per la quasi totalità delle fattispecie in materia: essa meglio si attaglia sia alla collocazione topografica (la maggior parte delle fattispecie sono contenute nella legislazione complementare) che alla struttura dei reati come di pericolo astratto imperniati nella maggior parte dei casi sul superamento di valori soglia. Corre l'obbligo sottolineare come, tuttavia, in sede di accertamento processuale, l'opzione per le contravvenzioni renda probabile l'ineffettività della tutela (esempi sono l'oblazione, la prescrizione, la non contestabilità del tentativo).

---

<sup>29</sup> Sul concetto di ambiente cfr. M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, p. 2 ss; P. Mantini, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. Giu. Ambiente*, 2006, p. 207 ss.

<sup>30</sup> Sul punto cfr. A. G. Annunziata, *L'ambiente quale bene comune*, in *Dir. e Giu. Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, 2011, 11, p. 697 ss.

<sup>31</sup> Per un'analisi sulla natura giuridica del bene, C. A. Graziani, *Terra e proprietà ambientale*, in A. Grilli A. Sassi (a cura di) *Studi in onore di A. Palazzo*, Vol. III, Torino, 2009, p. 360.

<sup>32</sup> A. Lucarelli, *Note minime per una teoria giuridica dei beni comuni*, Relazione tenuta al Convegno "Acqua: bene comune dalla denuncia alla proposta contro ogni forma di privatizzazione in Campania, una legge regionale" Napoli, 23.06.2007.

<sup>33</sup> Si esprime così S. Rodotà "La valorizzazione dei beni comuni e la necessità della loro gestione comporta necessariamente la rilettura della stessa Costituzione quando stabilisce che la proprietà deve essere resa accessibile a tutti e quando, nell'art. 43, indica una sorta di terza via tra proprietà pubblica e privata" in S. Rodotà, *Se il mondo perde il senso del bene comune*, *La Repubblica*, 19 agosto 2010.



### 3. I principi fondamentali in materia di tutela ambientale: la matrice comunitaria

Il Trattato istitutivo della Comunità Europea, all'art. 174 - parte XIX "Ambiente" - recita "(1) *La politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento delle qualità dell'ambiente; protezione della salute umana; utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.* (2) *La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni 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 «chi inquina paga»*".<sup>34</sup>

Paradigma dell'evoluzione comunitaria - e nazionale - della tutela ambientale è la gestione del ciclo dei rifiuti; ad una loro corretta amministrazione si è approdati passando per diversi momenti storici partendo da un controllo funzionale alla sola salvaguardia dell'igiene urbana fino a giungere ad un governo integrato ed allo sviluppo di una vera e propria politica degli stessi.

Se ne desume che l'ordinamento interno mutua, in materia ambientale, i principi da quello comunitario; i punti cardinali attorno ai quali ruota la politica comunitaria in materia ambientale – maturati a partire dall'Atto Unico Europeo, entrato in vigore nel 1987 e perfezionatisi ad opera del successivo trattato di Maastricht nel 1992 e con il trattato di Amsterdam del 1997 - sono: lo sviluppo sostenibile, il principio chi inquina paga, il principio di prevenzione e, da ultimo, il principio di precauzione.

La prima sede in cui si affrontò il tema dello sviluppo sostenibile inteso come "*uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri*"<sup>35</sup> fu la World Commission on Environment and Development, istituita dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Da quel momento è stato l'imperativo alla base di tutti i successivi piani di azione.

Il principio "chi inquina paga" trova, invece, la sua spiegazione in un presupposto difficilmente contestabile ovvero quello per cui ogni attività dannosa provocata dall'uomo nei confronti dell'ambiente ne causa un deterioramento tale per cui, non essendo possibile evidentemente

---

<sup>34</sup> TCE in versione consolidata, pubblicato in G.U.U.E. n. C 321E del 29 dicembre 2006.

<sup>35</sup> Definizione tratta dal "Rapporto Brundtland" intitolato "*Our common future*" presentato a conclusione dei lavori della World Commission on Environment and Development.

valutare il *quantum* di danno per ciascuna condotta aggressiva, si deve rispondere quantomeno con una spesa necessaria al ripristino dello *status quo* ovvero, nel caso in cui ciò non fosse possibile, parametrata alla perdita di valore subita dal bene.<sup>36</sup> Il principio viene attuato tramite due strumenti fondamentali: l'adozione di regole di qualità rapportate al rispetto di standard di inquinamento ed accettabilità delle emissioni inquinanti e l'impiego di strumenti di natura economica quali tasse o sovvenzioni.

Di primaria importanza sono da ritenersi i principi di prevenzione<sup>37</sup> e di precauzione; il primo mira a prevenire, attraverso una puntuale valutazione dei possibili danni, tutte le aggressioni o i danni al bene ambientale, ponendosi quale suo presidio fondamentale e originando politiche di tutela anticipate; quello di precauzione, decisamente più recente, non trova ancora una compiuta definizione ma compare in molti atti normativi Comunitari;<sup>38</sup>

una sua puntuale descrizione può rinvenirsi nella Comunicazione della Commissione europea dove si precisa che esso può essere invocato quando gli effetti potenzialmente pericolosi di un fenomeno, di un prodotto o di un processo siano stati identificati tramite una valutazione scientifica e obiettiva, la quale però non consenta di determinare il rischio con sufficiente certezza.<sup>39</sup>

Da ultimo si ricorda il principio della correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente basato sull'obbligo di porre in essere tutte le adeguate azioni di ripristino.

Tutti i principi sono oggi inglobati nel Testo Unico ambientale.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Principio recepito dalla direttiva 2004/32/CE del 21 aprile 2004, concernente la responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale e dal cd. Codice Ambientale, nella Parte VI (artt. 299 ss.), attuativo della Direttiva.

<sup>37</sup> 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".

<sup>38</sup> Ad esempio nella Dichiarazione di Rio 95, il cui principio 15 recita: "Al fine di proteggere l'ambiente, il principio di precauzione sarà ampiamente applicato dagli Stati secondo le rispettive capacità. Laddove vi siano minacce di danni seri o irreversibili, la mancanza di piene certezze scientifiche non potrà costituire un motivo per ritardare l'adozione di misure efficaci in termini di costi volte a prevenire il degrado ambientale".

<sup>39</sup> COM(2000) 1 def. consultabile sul sito della Comunità Europea: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=it&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=2000&nu\\_doc=1](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=it&type_doc=COMfinal&an_doc=2000&nu_doc=1)

<sup>40</sup> Inserimento avvenuto ad opera del D. Lgs. 16 gennaio, n. 4 del 2008 che ha introdotto gli artt. da 3 bis a 3 sexies; Art. 3-bis comma 1: "I principi posti dalla presente Parte prima costituiscono i principi generali in tema di tutela dell'ambiente, adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario". Art. 3-ter "La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti (...), mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria

Con riferimento al principio di precauzione, 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*": qualunque soggetto, pubblico o privato, che compia scelte che possano 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.

La tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita, dunque, mediante un'adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione e dell'azione preventiva; si pone evidente il problema del rapporto tra la precauzione e la responsabilità a titolo di colpa ovvero per condotte tenute in stato di incertezza scientifica produttive dell'evento congetturato come pericoloso; l'articolo citato, infatti, lungi dall'indirizzarsi ai soli organi pubblici vincola le persone fisiche; senonché si ritiene che in materia ambientale possa operare la colpa generica legata al principio di precauzione laddove "*vi sia un rischio che comunque possa essere individuato a seguito di una preliminare valutazione scientifica obbiettiva*" (art. 301 TUA). Va da se che più è elevato lo standard richiesto di precauzione, inteso come adozione di tutti quegli strumenti che di volta in volta ed *ex ante* appaiano idonei a sventare un particolare rischio, più si dilata l'alveo della colpa fino a sfumare i suoi contenuti ed avvicinarsi ad un modello di agente poco realistico; per arginare questo rischio la precauzione dovrebbe muovere da un quadro di congetture scientifiche dotate di un certo grado di resistenza sia in relazione al rischio che alle misure da porre in essere. In tale maniera il principio si porrà come guida della gestione del rischio in condizioni di incertezza scientifica; si tratta, ad ogni modo, di un modello problematico sotto il profilo penalistico, tanto che parte della dottrina ha suggerito di porlo alla base della costruzione di illeciti e sanzioni i carattere non penale.<sup>41</sup>

### **3.1 Reati ambientali e principi di diritto penale: nullum crimen sine iniuria**

Giova a questo punto soffermarsi sulla relazione tra il diritto ambientale, in particolare il diritto penale ambientale, ed i principi cardine della materia penalistica; viene in rilievo, per le peculiarità del rapporto, il principio di offensività: senza alcuna pretesa di esaustività, dal momento che esso è stato oggetto di numerosi approfondimenti in dottrina e giurisprudenza,

---

*alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché al principio «chi inquina paga» che, ai sensi dell'articolo 174, comma 2, del Trattato delle unioni europee, regolano la politica della comunità in materia ambientale».*

<sup>41</sup> SI veda per tutti M. Donini, *Il volto attuale dell'illecito penale*, Milano, 2004, pag. 119.

corre l'obbligo di fornire una definizione laconica di cosa si intenda per offensività, sintetizzata dal brocardo latino «*nullum crimen sine iniuria*» e fondata sul presupposto che non possa esservi reato in assenza di una lesione del bene giuridico che la norma tende a tutelare, con la conseguenza che il fatto materiale deve ledere o porre in pericolo il bene protetto;<sup>42</sup> tale principio va sicuramente considerato strettamente connesso a quello di legalità con il quale opera in sinergia; l'interesse offeso deve costituire, infatti, un elemento tipico del reato e non deve attestarsi come un dato esterno ricavabile soggettivamente dal giudice sulla base di considerazioni sociali o morali.

All'interno del più ampio principio di legalità, l'offensività si pone quale garante affinché l'offesa non coincida esclusivamente con la realizzazione del fatto tipico.<sup>43</sup>

Calandola nel contesto dei reati ambientali la sua individuazione non è resa particolarmente agevole dal momento che l'essenza stessa di tali reati ha dei confini spesso incerti. Come sottolineato da Ramacci le disposizioni ambientali *“dovrebbero avere come finalità - in particolare - la tutela dell'ambiente o di uno degli elementi che lo compongono poiché, diversamente, l'individuazione dell'offesa sarebbe estremamente difficoltosa.*

*Tale finalità, tuttavia, è in molti casi limitata ad una mera dichiarazione di intenti poiché la logica che ispira l'emanazione di alcune disposizioni o la loro successiva modifica, sembra essere del tutto diversa.”*<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> La concezione che considera il reato come offesa si contrappone a quella che considera il reato quale semplice inosservanza di precetti fissati dalla legge e trova il suo fondamento - secondo alcuni autori (Bricola, Mantovani) - nella Costituzione ove viene individuato, unitamente al principio di legalità formale di cui tratta l'articolo 25, secondo comma, anche quello di offensività che viene affiancato ai requisiti essenziali del reato (condotta, evento e nesso causale) con la conseguenza che la mancanza di un'offesa al bene protetto determina l'inesistenza del reato come l'assenza di uno dei requisiti strutturali appena richiamati.

<sup>43</sup> Secondo alcuni Autori - si vedano Gallo, Neppi Modona - il principio di offensività trova fondamento nel contenuto stesso del codice penale laddove l'articolo 49, secondo comma esclude la punibilità del reato impossibile che non è dunque costituito da un «tentativo inidoneo», bensì da un'azione che non offende il bene giuridico tutelato (la distinzione con il contenuto dell'articolo 56 C.P. si rileva anche sulla base del riferimento dell'articolo 49 all'«azione» ed al «reato» rispetto al «delitto» ed agli «atti» che invece contempla la norma sul tentativo). Si è osservato a tale proposito (Mantovani) che, in ogni caso, il contenuto dell'articolo 49 richiama nei suoi contenuti il principio costituzionale dell'offensività del reato.

<sup>44</sup> Prosegue l'Autore *“Non può quindi farsi a meno di rilevare tale contraddizione richiamando alcuni esempi concreti. Infatti, dalla iniziale quasi totale inerzia del legislatore - che costringeva ad un uso talvolta troppo disinvolto delle disposizioni relative a reati comuni contemplati dal codice penale (es. danneggiamento, getto pericoloso di cose, etc.) - si è via via passati ad un iperattivismo (spesso determinato dall'esigenza di adeguarsi a direttive comunitarie) che ha determinato quello che è stato giustamente definito (Amendola) «inquinamento da leggi» con l'emanazione di disposizioni che presentano caratteristiche comuni - per lo più negativamente valutate - quali, ad esempio:*

- la mancanza di coordinamento (anche se va segnalato, è in corso l'iter parlamentare di approvazione di una legge delega al Governo per la redazione di testi unici ambientali);
- il rinvio a decreti attuativi successivi;
- la parcellizzazione delle competenze;
- il riferimento alla normativa regionale concorrente, con conseguente adozione di soluzioni diverse in parti diverse del territorio nazionale che talvolta hanno occupato la Corte Costituzionale;

Le problematiche legate all'individuazione di un'offesa concreta nelle fattispecie in materia ambientale aumentano se si considera che la tutela dell'ambiente sovente viene sacrificata in ragione di altri interessi politici ed economici cui l'ambiente viene asservito.<sup>45</sup>

Gli illeciti ambientali sono, come si è detto in precedenza, strutturati per la maggior parte secondo la categoria dei reati di pericolo astratto, ovvero al giudice non è richiesto l'accertamento che una determinata condotta abbia concretamente arrecato un danno o un pericolo all'equilibrio ecologico, essendo sufficiente la verifica dell'esistenza di quel dato contegno ritenuto a monte dal legislatore, sulla base di scienza ed esperienza, pericoloso per l'ambiente.

I dibattiti connessi alla dogmatica dei reati di pericolo presunto sono noti e legati alla costruzione su generalizzazioni a base statistica, con il conseguente rischio che in alcune ipotesi si rischi di punire fattispecie concretamente prive di offensività rispetto al bene giuridico protetto. Da qui origina l'esigenza, sempre più avvertita, di armonizzare tale tipologia di incriminazioni con il dettato costituzionale e con il principio *nullun crimen sine iniuria*, in modo da consentire al giudice di mandare esenti da pena quelle condotte che, sia pure in astratto riconducibili alla fattispecie, siano in concreto inoffensive; tale equilibrio potrebbe raggiungersi tentando di individuare correttamente i dati statistici, strada peraltro non agevolmente percorribile con riferimento alla categoria delle fattispecie penali ambientali, nelle quali la stessa condotta tipica risulta il più delle volte descritta per il tramite di termini di per sé non dotati di capacità selettiva. Particolarmente problematiche risultano le incriminazioni che si risolvono nell'inadempimento di obblighi di comunicazione alla p.a: la condotta oggetto di comunicazione non è, infatti, ritenuta pericolosa in sé ma la sua omissione costituisce oggetto della pretesa comportamentale. Altre ipotesi in cui si riconosce un possibile *vulnus* all'offensività sono le fattispecie contravvenzionali – dove vengono sanzionate condotte solo propedeutiche all'offesa e, comunque, cronologicamente lontane – o, ancora, fattispecie che sanzionano come consumato un contegno che integra più verosimilmente gli estremi del tentativo (es. gestione di discarica

---

- un ricorso eccessivo alle sanzioni amministrative, di minore efficacia rispetto a quelle penali.”

In L. Ramacci, *I reati ambientali ed il principio di offensività*, in *Giu. Merito*, 4/2003 (parte prima) e 5/2003 (parte seconda).

<sup>45</sup> - A titolo di esempio si ricorda il fenomeno dell'emanazione di provvedimenti finalizzati a consentire la composizione per via legislativa di procedimenti penali come è avvenuto, in tema di rifiuti, con:

a) le terre e le rocce da scavo (con la Legge 23 marzo 2001 n. 93 e la interpretazione autentica contenuta nella Legge 21 dicembre 2001 n. 443) coincidenti con i rifiuti relativi agli scavi per i cantieri dell'Alta velocità sequestrati qualche tempo prima;

b) il coke da petrolio utilizzato come combustibile per uso produttivo (con Dl 7 marzo 2002, n. 22, convertito con modifiche nella legge 6 maggio 2002, n. 82) poco dopo il sequestro del Petrolchimico di Gela ove tale rifiuto veniva illecitamente smaltito.

abusiva di rifiuti) o, infine, le fattispecie marcatamente ispirate ad una logica di precauzione dove la pericolosità della condotta si ferma il più delle volte al livello di mera congettura.

Un ulteriore punto di riferimento può, altresì, trarsi dalle pronunce della Corte costituzionale che rimarcano un'interpretazione ed applicazione delle norme in chiave di offesa a baluardo del principio sopra richiamato.<sup>46</sup>

Secondo le ricostruzioni della Corte il principio di offensività opererebbe nel senso che intanto una condotta è assoggettabile a pena laddove: risulti oggettivamente pericolosa per il bene giuridico e realizzi nella situazione concreta il pericolo astrattamente previsto dal legislatore. Anche per i reati di pericolo astratto sarebbe quindi devoluto al giudice il compito di accertare l'offensività "in concreto" della condotta giacché, se questa risultasse concretamente idonea a porre in pericolo il bene giuridico, si verserebbe in tema di reato impossibile ex art. 49 c.p..<sup>47</sup> In realtà, il riferimento al reato impossibile non convince del tutto, potendosi giungere alla medesima conclusione sulla inoffensività concreta in base di una più attenta interpretazione letterale o sistematica. Inoltre, l'esistenza di cornici edittali sufficientemente differenziate tali da consentire al giudice di attagliare la sanzione alla concreta offesa della condotta potrebbe integrare un utile complemento per ancorare tali fattispecie al principio di offensività.

Stando alle considerazioni che precedono anche nella categoria dei reati di pericolo presunto, quindi, al giudice sarebbe da riservarsi sempre e comunque una valutazione sulla "pericolosità in concreto", da ricondursi alla più generale tipicità del fatto storico.

Le osservazioni svolte valgono ovviamente anche per la materia ambientale; un impasse in punto di compatibilità si presenta, tuttavia, laddove si tenti di superare la contraddizione tra il carattere meramente presuntivo del pericolo dal quale la legge fa discendere la punibilità e l'attribuzione al giudice di un potere-dovere di verifica sulla reale pericolosità della condotta data: su un piano politico criminale potrebbe verificarsi, come conseguenza, la trascuratezza proprio di quelle ragioni di natura processuale che giustificano il ricorso alla categoria del pericolo presunto.

Dunque, ammettendo che il principio di offensività sia destinato ad operare anche nella categoria dei reati di pericolo presunto e che, tuttavia, l'accertamento della pericolosità in concreto non possa spingersi fino a sacrificare le ragioni politico criminali che sono alla base di questa tipologia di fattispecie pare evidente che la soluzione del problema sia da ricercarsi nell'individuazione dei limiti di "relativizzazione" delle presunzioni di pericolo.

---

<sup>46</sup> Si veda per tutte sent. Corte cost. 26 marzo 1986, n. 62 in *Giur. Cost.* 1986, p. 408 ss.

<sup>47</sup> Si veda Corte cost. 20 giugno 2008, n. 225 in *Giur. Cost.* 2008, 3. La Corte di Cassazione si è ricollegata a tale filone giurisprudenziale: si veda in proposito Cass. Sez. III ord. 18 luglio 2012 in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it) in relazione alla fattispecie ex art. 184 bis d.Lgs. 42/2004.

#### **4. Processi di globalizzazione e criminalità trans-nazionale: il diritto comunitario quale strumento complementare alla normazione penale nazionale.**

Al processo di globalizzazione che accompagna gli ultimi decenni consegue un indebolimento rispetto alla sovranità dei singoli stati: se tra le più espressive manifestazioni della sovranità dello Stato-nazione includiamo, come ovvio, l'esercizio del potere punitivo, allora, inevitabilmente, dovremmo rassegnarci ad un declino delle singole pretese repressive.

Per rispondere con efficacia ed efficienza alla modernizzazione ed internazionalizzazione delle attuali manifestazioni criminali si devono adoperare strumenti parimenti moderni e che trascendano i confini nazionali: in un regime quale quello attuale tra i beni maggiormente esposti a pericolo sono da annoverarsi quelli attinenti ai lavoratori e all'ambiente. Per fronteggiare queste emergenze un indubbio contributo deve essere offerto proprio dal rafforzamento delle istituzioni e delle politiche nazionali, ben coordinate sul piano internazionale.

Lo Stato-nazione non deve essere, dunque, privato del proprio ruolo di regolatore, sebbene esso debba, senza dubbio, essere ripensato rispetto a quello ereditato dall'era keynesiana.

Il settore della tutela penale dell'ambiente, nel più vasto ambito del diritto penale di impresa, presenta delle indubbe peculiarità specie se considerato dal profilo della gestione del ciclo dei rifiuti; tra i protagonisti di questa gestione devono infatti includersi, accanto alle imprese lecite, strutture imprenditoriali integralmente criminali che nascono per realizzare finalità esclusivamente illecite.

Va inoltre sottolineata la contiguità tra due campi, quello dei reati che si consumano nello svolgimento dell'attività dell'impresa lecita e quello dell'impresa criminale come espressione della criminalità organizzata: a tal proposito sono stati delineati in letteratura punti di contatto e interessi convergenti: da una parte "*la naturale disponibilità dell'impresa lecita – nella sua forma – ad essere occupata da modelli, politiche, e persone essenzialmente orientate ad obiettivi di natura illecita, che ne trasformano il volto*", dall'altra "*la necessità dell'economia criminale di avere teste di ponte nell'economia pulita per ragioni inerenti il commercio giuridico*". Nella realtà della gestione illecita dei rifiuti le due situazioni si possono combinare tra loro.

L'espressione "ecomafie" designa, in questo settore, proprio l'intreccio tra una molteplicità di soggetti dotati, alcuni, di uno *status* legalmente riconosciuto<sup>48</sup>(imprenditori produttori di beni,

---

<sup>48</sup> Status riconducibile, non di rado, a quello tratteggiato da Edwin Sutherland (l'inventore della nota espressione *white collar crime*) di rispettabilità ed elevata condizione sociale: il *white-collar criminal*, appunto. Sutherland, *Il crimine dei colletti bianchi. La versione integrale* (1983), a cura di G. Forti, Milano, 1987. Per ulteriori riferimenti si rimanda a Forti, *L'immense concretezza*, Milano, 2000, specialmente pag. 311 ss.

trasportatori, pubblici amministratori, tecnici di laboratorio etc. partecipanti a vario titolo alla gestione del ciclo dei rifiuti), con altre figure più opache (faccendieri, mediatori) fino a veri e propri esponenti di organizzazioni geneticamente criminali, specie di tipo mafioso, tutte, però, votate al medesimo scopo dell'arricchimento e del profitto (anche sotto forma di abbattimento dei costi).

Il progressivo cammino di integrazione europea avvenuto altresì attraverso l'armonizzazione di una serie di valori condivisi sia dalla comunità sovranazionale che dai singoli paesi membri ha prodotto una decisa inversione di tendenza in ordine agli strumenti normativi per rafforzare e favorire tale processo di avvicinamento: oggetto di attenzione in questa sede è il mutato rapporto, registrato anche ad opera di importanti decisioni della Corte di Giustizia, tra il diritto penale nazionale e la normativa comunitaria; si è infatti assistito al lento, ma inesorabile, passaggio del diritto penale quale strumento esterno all'Unione Europea in grado solo di fornire indicazioni di massima a strumento complementare nella normazione nazionale. Il mutato atteggiamento del legislatore comunitario si spiega con la avvertita necessità di fornire una risposta unitaria, e soprattutto maggiormente efficace, a quelle nuove manifestazioni criminali aventi carattere transnazionale nonché con le accresciute competenze in tema di cooperazione in materia di sicurezza e giustizia; in tal senso la diretta penalizzazione di alcune condotte, facendo transitare le materie dal Terzo al Primo pilastro, si è posta quale opzione necessaria per rafforzare la tutela di quei beni marcatamente rilevanti a livello sovranazionale.

Pur in assenza di un esplicito conferimento di poteri in materia penale, il fondamento dei vincoli tra i due ordinamenti va ricercato nei principi fondamentali alla base del diritto comunitario quale, in primis, quello di leale cooperazione o di fedeltà comunitaria, così come definito dall'art. 10 Tr. CE *“Gli stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle Istituzioni della Comunità”* e quello di sussidiarietà cristallizzato dal capoverso dell'art. 5 Tr. CE *“Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”*. L'armonizzazione viene dunque attualmente perseguita non già attraverso i meri strumenti politici disponibili nel terzo pilastro ma attraverso l'impiego di strumenti normativi propri del primo pilastro, ovvero i regolamenti e le direttive. Tale mutato orientamento si registra, per la prima volta con decisione, con la sentenza della Grande Sezione della Corte di



Giustizia del 13 settembre 2005 nella causa 176/03 grazie alla quale si passa da una competenza comunitaria indiretta verso gli Stati membri ad una maggiormente pregnante ed obbligatoria al punto che la mancata ottemperanza del paese membro di quanto disposto dalla normativa comunitaria con riferimento agli obblighi di penalizzazione diviene causa di inadempimento: in sostanza il legislatore comunitario diventa fondamentale a partire dalle prime fasi di costruzione del precetto penale contribuendo con i singoli legislatori nazionali alla selezione delle condotte, nonché alla definizione delle modalità di aggressione meritevoli di repressione sulla base della scelta compiuta a monte di quali siano i valori condivisi necessitanti una tutela così incisiva. Come sostenuto da Donini saremmo di fronte ad una “legge penale in bianco inversa”<sup>49</sup> dove al legislatore nazionale spetta il compito di specificare i singoli contenuti della fattispecie, attraverso la compiuta definizione delle condotte, la cui valutazione circa il disvalore discende dalla diretta normativa comunitaria.

#### **4.1 La tutela ambientale quale iconografia del processo di armonizzazione comunitaria: la tenuta del principio di riserva di legge**

Il carattere polidimensionale del bene ambiente e la sua natura complessa che involge necessariamente molteplici aspetti della vita dell'uomo hanno reso necessario una tutela multilivello che coinvolgesse anche le istituzioni sovranazionali; in particolare l'Unione Europea ha riconosciuto nel diritto ambientale il paradigma di una protezione giuridica unitaria trascendente le diversità dei singoli stati membri. Secondo Sicurella l'ambiente è “*sintesi di un coacervo di situazioni soggettive scaturenti da alcune norme dei trattati e meritevoli di tutela, strettamente collegato alle varie modalità di attuazione delle diverse politiche europee ma meritevole di autonoma tutela*”.<sup>50</sup>

Potrebbe sostenersi che è possibile verificare lo studio dell'evoluzione dei processi di armonizzazione ed integrazione europea anche per il tramite dell'evoluzione e dell'accrescimento della tutela – multilivello - in materia ambientale fino a lasciare intravedere una, certamente limitata, potestà punitiva comunitaria.<sup>51</sup> La tutela unitaria e sovranazionale si è

---

<sup>49</sup> Sul punto si veda M. Donini, *Un nuovo medioevo penale? Vecchio e nuovo nell'espansione del diritto penale economico*, in *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo* in *Cass. Pen.*, n. 6/2003, n. 511.1, pp. 1808-1822.

<sup>50</sup> Sicurella, *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, Milano, 2005, pag. 347.

<sup>51</sup> Si avverte sempre maggiore la necessità di una pena sovranazionale, ovvero promanante dall'ordinamento comunitario ed espressione di una sua diretta potestà repressiva di natura penale. L'intervento dell'ente sovranazionale poggerrebbe le sue basi sul principio di sussidiarietà comunitaria, e su maggiore efficienza di un intervento di tal genere rispetto ad una risposta repressiva di carattere esclusivamente nazionale, la cui efficacia

resa inevitabile in materia ambientale anche per le peculiari caratteristiche degli illeciti in tale campo, contraddistinti dalla capacità di trascendere il territorio nazionale e di provocare conseguenze negative che per essere contrastate in maniera efficace presuppongono azioni di cooperazione intergovernativa: paradigmatico di tale situazione il fenomeno di traffico illecito di rifiuti, gestito il più delle volte da gruppi criminali organizzati di natura transnazionale e che coinvolge l'economia dei numerosi paesi implicati nei traffici. Gli effetti transnazionali di tale tipo di criminalità si riverberano su tutti i Paesi membri dell'Unione; la risposta decisa ed univoca si rende dunque assolutamente necessaria e deve operare su due livelli: da un punto di vista spaziale prevedendo il superamento di una dimensione esclusivamente nazionale mentre da un punto di vista di strumenti di tutela potenziando le risposte autoritative e repressive non soltanto da parte degli attori istituzionali, ma altresì dalle altre componenti sociali ed economiche contribuendo così ad accrescere il livello di formazione delle politiche pubbliche anche attraverso meccanismi di incentivi e disincentivi. Tali azioni di cooperazione sono state attuate nell'ambito del terzo pilastro dell'Unione.

Inoltre la costruzione degli illeciti ambientali è sovente elastica e ciò favorisce l'adattamento in relazione alle variazioni della normativa di fonte comunitaria, o dalla stessa derivante. Si può sostenere, dunque, una progressiva comunitarizzazione della materia, che lascia emergere, tuttavia, ulteriori problemi connessi alle modalità di ingerenza delle Istituzioni europee nella formulazione del precetto e della sanzione; la fattispecie penale ambientale, inoltre, spesso devolve il suo completamento a norme extrapenali: oltre alla integrazione da parte del diritto comunitario si verifica infatti una commistione con il diritto amministrativo; se questa elasticità consente il rapido adattamento della norma penale alle esigenze contingenti non possono non sollevarsi perplessità in ordine al rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento penale ovvero legalità,<sup>52</sup> riserva di legge e determinatezza delle fattispecie.

---

potrebbe essere ulteriormente inficiata dalla diversità di trattamento esistente tra uno Stato e l'altro nell'ambito dello spazio territoriale dell'Unione.

<sup>52</sup>La presenza di una serie di disposizioni che incentrano il proprio nucleo precettivo sulla violazione di normative di natura tecnica o su provvedimenti amministrativi concreti originando spazi in bianco la cui concretizzazione è spesso affidata a fonti secondarie provocano un vulnus al principio di legalità. I modelli di integrazione all'interno dei reati ambientali possono suddividersi in diverse categorie sulla base della tecnica normativa impiegata: in un primo gruppo rientrano quelle norme che incriminano la violazione di minute regolamentazioni di natura tecnica contenute in normative extrapenali di settore, per il tramite di clausole sanzionatorie finali o attraverso forme di rinvio implicite o esplicite; in altri casi il rinvio è operato ad atti o provvedimenti di natura amministrativa che non corrispondono ai requisiti di generalità ed astrattezza ma presentano contenuti dettagliati e puntuali, risultando un ulteriore ostacolo alla conoscibilità e determinatezza della norma. Problemi di compatibilità maggiori con il principio di riserva di legge si verificano in relazione alle ipotesi di rinvio a norme subordinate, in cui la disciplina legislativa non è affatto esaustiva ma lascia ampi margini di discrezionalità all'autorità amministrativa. Da ultimo vi sono quelle fattispecie incentrate sulla violazione dei limiti tabellari, ovvero norme tese a verificare il rispetto di

Un rilevante tassello all'accrescimento della competenza comunitaria in materia penale si deve al Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 dicembre 2009. In particolare l'art. 69B dispone che il Parlamento europeo ed il Consiglio *“possono stabilire norme minime relative alla definizione di reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni”*. Il nuovo Trattato pone le basi istituzionali per la promozione di interventi destinati ad attenuare progressivamente la maggior parte dei dislivelli sanzionatori rinvenibili tra i singoli ordinamenti degli stati membri, almeno per i reati che offendono interessi comuni. Se è vero che si è ancora molto lontani dalla realizzazione di un autonomo diritto penale europeo, l'introduzione di standard di pena maggiormente vincolanti rispetto a quelli del passato e soggetti a controllo giurisdizionale originano una competenza penale decisamente rafforzata.<sup>53</sup>

Gli strumenti delle Direttive e dei Regolamenti così come le accresciute competenze che si evincono nei trattati ripropongono più attuale che mai il tema dell'armonizzazione e, soprattutto, della compatibilità tra la penalizzazione ad opera del diritto comunitario e i principi cardine del nostro ordinamento, *in primis* quello di legalità nella fattispecie del corollario della riserva di legge (tendenzialmente) assoluta in materia penale. La vigenza del principio di legalità, nelle sue diverse accezioni (formale e sostanziale) va senza dubbio affermata con forza ma necessariamente rivisitata alla luce dei nuovi sviluppi sovranazionali al fine di comporre il nuovo equilibrio istituzionale creatosi tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno. Dal punto di vista nazionale, il mancato rispetto del principio di legalità, sotto l'aspetto della riserva di legge e di quello della determinatezza si pone come ostacolo all'applicazione diretta delle norme comunitarie al fine di comminare una sanzione penale, quasi ad integrare un vero e proprio “controlimite”. Se da una parte la normativa sovranazionale si inserisce nell'ordinamento nazionale in forza del principio di prevalenza del primo sul secondo, e considerando altresì che la potestà legislativa deve esercitarsi, ex art. 117 Cost., nel rispetto *“dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario”* deve, tuttavia, tenersi in considerazione il complesso di principi fondamentali dell'ordinamento nazionale che qualsiasi norma deve rispettare, nella forma di un controlimite nella limitazione della sovranità accettata dallo Stato in base all'art. 11 Cost.:<sup>54</sup> si

---

standard e limiti di accettabilità attraverso la previsione di sanzioni penali per l'esercizio di attività in violazione degli stessi.

<sup>53</sup> Sul punto cfr A. Bernardi, *Sull'opportunità di un'armonizzazione europea delle scelte sanzionatorie nazionali*, in *Annali dell'Università di Ferrara*, 2005, p. 289.

<sup>54</sup> Il diritto penale europeo, viene definito *“dall'incontro tra il principio di prevalenza del diritto comunitario e quello di riserva di legge del diritto penale, che determina un universo giuridico paradossale, composto per un verso da norme, quelle comunitarie, prevalenti ma incompetenti e per altro verso da altre norme, quelle penali*

rende, evidentemente, necessaria una compressione della riserva di legge quantomeno da un punto di vista sostanziale.

Le scelte di penalizzazione d'ora in avanti saranno anche, e con sempre maggiore incisività, frutto di derivazione comunitaria: ne risulterà il rispetto del principio di riserva di legge da un punto di vista formale essendo pur sempre posto in capo al legislatore nazionale il compito di penalizzare in concreto i contegni individuati a livello comunitario. Qualora gli atti normativi richiamati siano Direttive le disposizioni di rinvio dovranno essere recepite in una legge statale: di conseguenza l'eventuale rimando al diritto amministrativo opererà per il tramite di una fonte interna ovvero la legge statale; situazione parzialmente diversa nel caso dei regolamenti laddove almeno in astratto, non sussisterebbero rimedi contro il *vulnus* arrecato al principio di legalità, considerando che ognuna delle due tipologie di rinvio indicate – a disposizione del legislatore nazionale per la creazione delle norme interne – sarebbe esposta a insuperabili limiti costituzionali.

#### **4.2 Segue: La Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente.**

Una delle prime testimonianze del passaggio ad una diretta selezione e penalizzazione delle condotte ad opera di un atto normativo comunitario può individuarsi nella Direttiva 2008/99/CE,<sup>55</sup> diretta conseguenza dell'annullamento della decisione quadro 2003/80/GAI della Corte di Giustizia nella causa 176/03.<sup>56</sup> Tale intervento recepisce le Direttive n. 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente e la n. 2009/123/CE<sup>57</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che modifica la

---

*nazionali, competenti in via esclusiva ma subordinate alle prime*” Così C. Sotis, *Le novità in tema di diritto penale europeo*, in Bilancia P. e D'Amico M. (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009, pag. 137.

<sup>55</sup> Provvedimento adottato deliberando secondo la procedura dell'art. 251 del TCE (15), avendo tenuto conto delle disposizioni a tutela dell'ambiente contenute negli artt. 174 e 175 TCE, sostanzialmente dirette ad elevare i livelli di tutela per l'ambiente in GU L 328/28. Per approfondimenti cfr. A. Merlin, *La tutela penale dell'ambiente nella direttiva 2008/99/CE*, in *Ambiente e sicurezza*, 2009, p. 86 e ss.; V. Plantamura, *Una nuova frontiera europea per il diritto penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, p. 918 e ss.; A. Satta, *Gli obblighi comunitari di tutela penale ambientale alla luce della direttiva 2008/99/ce e del trattato di Lisbona*, in *Rivista Penale*, 2010, 12; L. Siracusa, *La competenza penale comunitaria al primo banco di prova: la direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 2008, p. 877 e ss.; G. M. Vagliasindi, *La direttiva 2008/99/CE e il trattato di Lisbona: verso un nuovo volto del diritto penale ambientale italiano?*, in *Dir. comm. intern.*, 2010, p. 458 e ss.; A. L. Vergine, *Nuovi orizzonti del diritto penale ambientale?*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2009, p. 5 e ss.

<sup>56</sup> Con questa sentenza la Corte ha annullato una decisione quadro adottata dal Consiglio nel 2003, sulla protezione dell'ambiente mediante il diritto penale, affermando che la Comunità, pur non disponendo di una competenza normativa generale in materia penale, può adottare provvedimenti finalizzati al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia ambientale, laddove ciò risulti necessario a garantire piena efficacia al diritto comunitario, sulla base degli articoli 2 263 , 6 264 , 174, 175, 176 265 TCE.

<sup>57</sup> in GU L 280/53.

Direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni.<sup>58</sup> Ritenendo particolarmente offensive del bene ambiente le diverse manifestazioni criminali presenti in molti paesi membri, manifestazioni il più delle volte in grado di trascendere i singoli confini nazionali, la comunità ha introdotto, impiegando lo strumento della direttiva, una tutela diretta e sostanzialmente differente da quella amministrativa solitamente riservata al bene ambiente.<sup>59</sup> Ad essa va riconosciuto il merito di aver favorito l'inserimento nell'ordinamento penale di fattispecie incriminatrici incentrate non soltanto sulla punizione delle violazioni della normativa extrapenale di settore, ma anche sulla realizzazione di una effettiva situazione di danno o di pericolo concreto per il bene protetto.

La scelta comunitaria si muove in direzione funzionalistica, data l'impossibilità di prevedere incriminazioni legate alla mera inosservanza di prescrizioni di natura comunitaria evidentemente contrastanti con il principio di sussidiarietà dell'azione comunitaria di cui all'Art. 5 TCE e con il principio di proporzione. L'opzione prescelta lascia, inoltre, impregiudicata agli Stati membri la possibilità di scegliere di reprimere le manifestazioni meno gravi attraverso il ricorso alla sanzione amministrativa. Potenzialmente, nella misura in cui la Direttiva in questione obbliga all'introduzione di fattispecie incriminatrici di condotte concretamente lesive del bene ambiente, con correlativa graduazione proporzionale della risposta sanzionatoria in relazione alla gravità dell'offesa, rafforza la risposta nazionale da un punto di vista della repressione penale.

La Direttiva si muove e si sviluppa sotto diversi fronti prevedendo obblighi diretti di penalizzazione a carico degli Stati membri per una serie di fattispecie dannose per il bene ambiente ed introducendo altresì forme di responsabilità per le persone giuridiche; il reale punto di novità consiste nel fatto che è consentito allo Stato membro di poter adottare, in relazione alle singole e specifiche circostanze territoriali, sanzioni maggiormente stringenti, fermo restando

---

<sup>58</sup> Come si legge nella Relazione Illustrativa di accompagnamento della Camera dei Deputati n. 9390 "La Direttiva 2008/99 CE assume a proprio fondamento la disposizione di cui all'art. 174, § 2, del Trattato istitutivo delle Comunità europee (Titolo IV, Ambiente), secondo la quale "La politica della Comunità in materia di ambiente mira a un elevato livello di tutela". Con decisione quadro 2003/80/GAI del 27 gennaio 2003, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, il Consiglio aveva imposto agli Stati membri l'obbligo di incriminare alcuni comportamenti gravemente pericolosi per l'ambiente. con la Direttiva 2008/99/CE il Parlamento europeo e il Consiglio, hanno ritenuto che il ricorso al diritto penale costituisca una misura indispensabile di lotta contro violazioni ambientali gravi e, conseguentemente, hanno vincolato gli Stati membri ad adottare sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive."

<sup>59</sup> Come si legge nel II, III e VII considerando della Direttiva "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 vengono commessi. Questi reati rappresentano una minaccia per l'ambiente ed esigono pertanto una risposta adeguata. L'esperienza dimostra che i sistemi sanzionatori vigenti non sono sufficienti a 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 ai meccanismi risarcitori di diritto civile. Pertanto tali condotte dovrebbero essere perseguibili penalmente in tutto il territorio della Comunità."

che la repressione delle condotte indicate deve avvenire per il tramite dello strumento penale. Riprendendo quanto si legge nella Relazione Illustrativa di accompagnamento la Direttiva richiede “*che dovranno essere considerate reati da parte degli Stati membri una serie di condotte illecite, poste in essere intenzionalmente o con grave negligenza, che generalmente provocano o possono provocare danni alla salute delle persone ovvero un deterioramento significativo alle componenti naturali dell'ambiente e, in particolare, alla qualità dell'aria, compresa la stratosfera, del suolo, delle acque, della fauna e della flora, compresa la conservazione delle specie. La natura "illecita" di tali condotte discende dal fatto che esse sono poste in essere in violazione di disposizioni di diritto comunitario a tutela dell'ambiente o di atti nazionali che vi danno attuazione*” e inoltre che “*le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati ambientali e possano essere punite con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive quando le condotte illecite siano state commesse a loro vantaggio da qualsiasi soggetto che rivesta una posizione apicale nell'ente basata sul potere di rappresentanza o di controllo dello stesso, o quando siano state commesse da parte di dipendenti dell'ente rispetto ai quali sia emersa la carenza di sorveglianza o controllo da parte di un apicale. Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo*”. Questo obiettivo aprirebbe alla possibilità di sanzionare gli illeciti ambientali derivanti da una più generale prassi aziendale, anche nei casi in cui non sia possibile accertare le singole responsabilità penali individuali, ovvero nei casi in cui gli illeciti siano il risultato di deliberazioni degli organi collegiali. Inoltre, da un punto di vista di prevenzione generale, la predisposizione di sanzioni a carico degli enti - nell'interesse o a vantaggio dei quali il reato viene commesso – consentirebbe di porre un freno alla sconcertante prassi di trasferire sull'impresa il costo della sanzione penale prevista per la persona fisica.<sup>60</sup>

Volendo analizzare nel dettaglio la Direttiva, senza pretesa di esaustività, ma con particolare riguardo all'oggetto di questo studio, nell'art. 3 si rinvengono una serie di aree di attività illecite che ciascuno stato membro è obbligato ad assurgere a fattispecie penali, a titolo di dolo ovvero di colpa grave ed in violazione della normativa comunitaria in materia ambientale parte integrante dell'atto comunitario.

Le condotte penalizzate sono nello specifico:

---

<sup>60</sup> Si segnala comunque in dottrina una possibile incongruenza tra il requisito della necessità che l'illecito sia compiuto a vantaggio o nell'interesse dell'ente e la natura colposa della gran parte delle violazioni ambientali; così A. L. Vergine, *Nuovi orizzonti del diritto penale ambientale?*, cit., p. 12.

- 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.<sup>61</sup>

- 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;

- la spedizione di rifiuti, qualora tale attività rientri nell'ambito del regolamento n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, e sia effettuata in quantità non trascurabile in un'unica spedizione o in più spedizioni che risultino fra loro connesse.<sup>62</sup>

Si tratta, come si può agevolmente constatare, di innovazioni nel nostro sistema nazionale il quale non contava espresse condotte illecite né conteneva una compiuta disciplina della responsabilità delle persone giuridiche in materia ambientale; in sostanza la Direttiva 2008/99/CE introduce un modello di crimine ambientale che si caratterizza per i seguenti elementi: gravità oggettiva delle conseguenze reali o potenziali della condotta sull'ambiente o sull'integrità fisica delle persone; gravità dell'elemento soggettivo ovvero dolo o negligenza grave; possibilità che, se realizzato a vantaggio di una persona giuridica, e da soggetti titolari "di una posizione dominante in seno alla stessa" ovvero, in difetto di controllo, da un sottoposto, dell'illecito penale debba rispondere anche la persona giuridica; punibilità dei favoreggiatori e degli istigatori intenzionali del crimine; punibilità anche del comportamento omissivo.

Resta da sottolineare come, tuttavia, la struttura dei reati così come formulati nel provvedimento in oggetto – ovvero la richiesta necessità che, oltre all'infrazione amministrativa, si verifichi il pericolo concreto o il danno – presta il fianco a probabili difficoltà probatorie relative

---

<sup>61</sup> Sul punto le difficoltà maggiori potrebbero rilevarsi nel fornire la prova della colpa in capo al soggetto agente e del nesso causale tra l'inquinamento ambientale e la lesione alla salute umana. La recente giurisprudenza - Cfr. Cass. pen., Sez. Un. n. 4675/06 - ha risolto il problema facendo confluire nel concetto di prevedibilità del danno cagionato la prova non solo della colpa ma anche, opinando in tal maniera, dello stesso nesso di causalità.

<sup>62</sup> Ai punti e) ed h) infine si prevede la necessità di penalizzare la produzione, lavorazione, trattamento, uso, conservazione, deposito, trasporto, importazione, esportazione e 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, fattispecie di c.d. "inquinamento nucleare", ove ancora una volta ricorre la tutela precipua della salute umana, e si prevede la necessità di penalizzare qualsiasi azione che provochi il significativo deterioramento di un habitat all'interno di un sito protetto, fattispecie di c.d. "disastro ambientale".

all'esistenza di un "nesso causale tra condotta ed evento e, quindi, tra i contegni, ad esempio, di sversamento di o abbandono di rifiuti e danno ambientale"<sup>63</sup>, difficoltà che si acquiscono in un settore in cui l'evento è per lo più il "risultato storico di una pluralità di condotte"<sup>64</sup>.

Nel nostro ordinamento il mandato per onorare quanto imposto dalle fonti comunitarie è contenuto nella Legge 4 giugno 2010, n. 96 il cui art. 19 recante Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009 - delega il governo al recepimento delle Direttive 2008/99/CE 2009/123/CE.<sup>65</sup> Considerati i limiti di pena di cui all'articolo 2 della Legge Comunitaria, che il legislatore delegante non ha inteso derogare con specifico riguardo ai provvedimenti in esame, il recepimento delle stesse non è stato perseguito attraverso un completo ripensamento del sistema dei reati contro l'ambiente, mediante il loro inserimento sistematico all'interno del codice penale sostanziale e la previsione come delitti delle più gravi forme di aggressione. Esso, invece, si è articolato lungo due distinte direttrici; da un lato, implementando, pur sempre nell'ambito del sistema contravvenzionale, il livello di tutela penale sanzionando le condotte previste dalla direttiva (prevedendole quali reati laddove non previste); dall'altro introducendo una compiuta disciplina della responsabilità delle persone giuridiche.

L'impianto della legge delega preannunciava la sensazione, poi confermata, di una rinuncia del nostro paese a sfruttare l'occasione della Direttiva comunitaria per avviare una seria riforma del diritto penale a protezione dell'ambiente.<sup>66</sup> D'altro canto non vanno tuttavia taciute le difficoltà di una sua corretta trasposizione nell'ordinamento interno legate alla vaghezza delle espressioni impiegate dal legislatore comunitario, che non trovano riscontro alcuno nelle classiche categorie dogmatiche interne: ci si riferisce, ad esempio, alle espressioni "danno rilevante" per la qualità dei corpi recettori, o "non trascurabile quantità di rifiuti" oggetto delle condotte illecite di spedizione, o ancora, al restringimento della responsabilità per colpa ai soli casi di "negligenza

---

<sup>63</sup> E. Lo Monte, *Uno sguardo sullo Schema di legge delega per la riforma dei reati in materia di ambiente: nuovi 'orchestrali' per vecchi 'spartiti'*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, Vol. 1-2, pag. 97.

<sup>64</sup> Così A. L. Vergine, *Nuovi orizzonti del diritto penale ambientale?*, cit., pag. 11.

<sup>65</sup> L'ordinamento giuridico nazionale sanziona gran parte delle condotte contemplate dalla direttiva 2008/99/CE come violazioni formali, ossia come reati di pericolo astratto, punite in via contravvenzionale. Il riferimento è alle disposizioni contenute nel c.d. "Codice dell'ambiente", il quale sanziona le violazioni concernenti gli scarichi di acque all'articolo 137, quelle relative ai rifiuti agli articoli 256 (gestione non autorizzata), 257 (bonifica dei siti), 258 (violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari), 259 (spedizioni transfrontaliere) e 260 (traffico illecito di rifiuti), quelle relative all'esercizio di attività pericolose all'art. 279 (ex art. 25 del d.P.R. 203/1988), nonché quelle relative alla c.d. "autorizzazione ambientale integrata" (che accorpa tutte le altre) all'articolo 29-quatordicesies.

<sup>66</sup> Sul punto L. Siracusa, *L'attuazione della Direttiva Europea sulla tutela dell'ambiente tramite il diritto penale*, Intervento al Convegno "La riforma del diritto penale dell'ambiente in prospettiva europea", Associazione Internazionale di Diritto Penale, Gruppo italiano, Roma, 4 febbraio 2010, su *Diritto Penale Contemporaneo*, 22 febbraio, 2011.



grave". Le difficoltà di tipizzazione correlate all'uso di nozioni vaghe oltre a mettere in crisi il principio di tassatività in una prospettiva di diritto penale interno potrebbe ripercuotersi a livello sovranazionale dando ingresso ad elementi di disomogeneità della risposta penale tra gli Stati membri cui è concessa ampia libertà nella selezione dei contenuti da attribuire alle categorie in questione.<sup>67</sup> Si verserebbe, dunque, nel campo del vago, consci che, quanto più le norme sono caratterizzate da indeterminatezza, tanto maggiore è il margine di discrezionalità che deve riconoscersi all'interprete, con il conseguente prevedibile rischio di rilevanti oscillazioni ermeneutiche che vulnerano l'esigenza di certezza dei cittadini, per cui - alla fine - è l'intero sistema repressivo in materia ambientale che risulterà indebolito da questa crisi di legalità.

#### **4.3 Segue. Il recepimento della Direttiva: un'occasione mancata**

Il 7 luglio 2011 il Consiglio dei Ministri, assolvendo il compito individuato nella sopra indicata legge delega, ha varato il Decreto Legislativo n. 121/2011, entrato in vigore il 16 agosto 2011.<sup>68</sup> Rispetto agli auspici e all'ottimismo che accompagnava le Direttive europee può sostenersi che il Decreto di recepimento abbia puntualmente disatteso la maggior parte degli obiettivi prefissati. Lungi dallo stravolgere l'attuale architettura della disciplina penale dell'ambiente, esso si limita ad introdurre due nuove fattispecie penali - uccisione, distruzione, cattura ecc. di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette, art. 727-bis c.p., distruzione o deterioramento di habitat, art. 733-ter - e ad inserire nel corpo del d.lgs. 231/2001 (all'art. 25-undecies) un nuovo catalogo di reati ambientali presupposto, idonei a fondare la responsabilità dell'ente.

Volendo analizzare brevemente le novità introdotte, la contravvenzione di cui all'art. 727 bis c.p., risulta frutto di un bilanciamento, ancora una volta, tra esigenze legate alla produzione e necessità di protezione del bene ambiente, inteso come composto di flora e fauna, anche se

---

<sup>67</sup> Allo stesso modo, considerando che la direttiva restringe l'area della punibilità alle sole condotte dolose o commesse con negligenza grave, occorrerà precisare i casi in cui la violazione delle regole di diligenza dovrà ritenersi "grave"; sul punto G. M. Vagliasindi, *La direttiva 2008/99/CE e il trattato di Lisbona: verso un nuovo volto del diritto penale ambientale italiano?*, cit. p. 461, sostiene che l'obbligo di adeguarsi alla direttiva potrebbe fornire un contributo risolutivo al dibattito sul ruolo della colpa grave nel nostro sistema penale. La dottrina è divisa tra chi interpreta l'espressione nel senso di una colpa con previsione come A. L. Vergine, *Nuovi orizzonti del diritto penale ambientale?*, cit., e chi, invece, legge nelle parole del legislatore comunitario solamente una colpa generica nel senso della volontà di riferirsi "esclusivamente ai casi di omesso compimento qualificato (ossia, «grave») di un'azione doverosa (grave negligenza), che equivale a dire: irrilevanza delle ulteriori ipotesi di imprudenza (...) e di imperizia (...) di cui all'art. 43 cod. pen." Così M. Benozzo, *La direttiva sulla tutela penale dell'ambiente tra intenzionalità, grave negligenza e responsabilità delle persone giuridiche*, in *Dir. e giur. agr., alim. e dell'ambiente*, 2009, n. 5, p. 301.

<sup>68</sup> Per una completa analisi del provvedimento si veda C. Ruga Riva, *Il Decreto Legislativo di recepimento delle Direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale*, in *Diritto Penale contemporaneo*, 8 agosto 2011; A. Scarcella, *Con le poche norme necessarie all'adeguamento un'occasione perduta per ripensare il sistema*, in *Guida Dir.*, 2011, 38, 30 e s..

sembra essersi data prevalenza alla tutela della prima delle esigenze citate. Il reato è punibile in via sussidiaria stante la riserva prevista, che introduce una clausola di illiceità espressa, individuata nella necessità che trattasi di un numero di animali consistente e tale da provocare un impatto sulle possibilità di conservazione della specie; la *ratio* di tale clausola va individuata nel rispetto del principio di offensività (anche se poi la mancanza di un parametro per individuare quale sia l'entità "non trascurabile" pone dei problemi di rispetto del principio di tassatività). Dunque sembra potersi ritenere che il bene giuridico tutelato dalla norma sia da individuare più che nella tutela dell'esemplare protetto, nella garanzia di conservazione e sopravvivenza della sua specie, onde garantire, indirettamente, la tutela dell'intero habitat di riferimento.<sup>69</sup> All'art. 733 *bis* del codice penale viene introdotto il reato di distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto. La collocazione nel titolo II del libro III del codice penale, dedicato alle *"contravvenzioni concernenti l'attività sociale della pubblica amministrazione"* appare per certi versi criticabile. Non si punisce, infatti, una violazione formale, né si tutelano le funzioni di pianificazione e controllo della pubblica amministrazione ma si introduce un reato di danno avente un oggetto materiale di tutela particolarmente delicato ovvero l'habitat all'interno di un sito protetto; si definisce "habitat all'interno di un sito protetto" *"qualsiasi habitat di specie per le quali una zona sia classificata come zona a tutela speciale a norma dell'art. 4, paragrafi 1 o 2 della direttiva 2009/147/CE, o qualsiasi habitat naturale o un habitat di specie per cui un sito sia designato come zona speciale di conservazione a norma dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 92/43/CE"*. La novità di maggiore rilievo è senza dubbio rappresentata dall'introduzione della responsabilità degli enti per taluni reati ambientali commessi a vantaggio o nell'interesse dello stesso: l'art. 7 della direttiva 2008/99/CE, intitolato "Sanzioni per le persone giuridiche", impone agli Stati membri di adottare *"le misure necessarie affinché le persone giuridiche dichiarate responsabili di un reato ai sensi dell'articolo 6 siano passibili di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive"*. Il riferimento era ad una vasta gamma di fattispecie di pericolo concreto e di danno, vuoi per le matrici ambientali, vuoi per la salute e integrità fisica delle persone. Il provvedimento di delega, tuttavia, anziché prevedere l'introduzione di nuovi reati ambientali di pericolo concreto o di danno, si è limitato a prefigurare illeciti penali puniti con la sanzione dell'arresto e/o dell'ammenda, ovvero illeciti

---

<sup>69</sup> Trattasi di fattispecie a condotta plurima, di pericolo concreto; il reato è comune, a forma libera ed istantaneo nel caso di uccisione - mentre può essere anche permanente per le condotte di detenzione e cattura - possibile in forma attiva ed omissiva e punibile indifferentemente a titolo di dolo o colpa, trattandosi di contravvenzione, pur se, per la formulazione della fattispecie e la clausola di illiceità espressa, pare potersi concludere che il più delle volte si tratterà di condotta dolosa attiva. Resta salva la possibilità del concorso con i reati previsti al Titolo IX bis c.p. L'art. 733-bis, co. 2 c.p., precisa che "ai fini dell'applicazione dell'articolo 727-bis c.p. per specie animali o vegetali selvatiche protette si intendono quelle indicate nell'allegato IV della direttiva 92/43/CE e nell'allegato I della direttiva 2009/147/CE".

contravvenzionali storicamente costruiti, nel nostro ordinamento, nella forma (e struttura) dei reati di pericolo astratto. Di conseguenza, il legislatore delegato, con le mani, evidentemente, “legate”, si è visto costretto a fare riferimento, per la responsabilità degli enti, a fattispecie contravvenzionali e di pericolo astratto già presenti nel nostro ordinamento penale.<sup>70</sup>

Volendo puntare l’attenzione su alcune incongruenze del provvedimento di attuazione delle Direttive, ovvero sugli obiettivi mancati o i possibili eccessi di delega viene in rilievo l’inserimento, all’interno dei reati presupposto della responsabilità a carico dell’ente di una serie di reati di falso richiamati dall’art. 2, co. 3 lett. c) del decreto in commento e contenuti nell’art. 3-bis, co. 1 l. 150/1992 che recita “*alle fattispecie previste dall’articolo 16, paragrafo 1, lettere a), c), d) ed l) del regolamento (CE) n. 338/97 in materia di falsificazione o alterazione di certificati, licenze, notifiche di importazioni, dichiarazioni, comunicazioni (...) si applicano le pene di cui al libro II, titolo VII, capo III del codice penale*”. Tale categoria di reati, il cui bene giuridico è da individuarsi nella fede pubblica, potrebbero far supporre un eccesso di delega ed una violazione dell’art. 76 Cost, dal momento che essi non sono in alcun modo richiamati dall’art. 3 della Direttiva europea sulla tutela ambientale.<sup>71</sup> Il legislatore delegato, contravvenendo a quanto indicato nelle due Direttive europee ha, inoltre, introdotto nel catalogo dei reati presupposto esclusivamente fattispecie di pericolo astratto, non già di danno ovvero di pericolo concreto per l’ambiente ovvero la salute e l’integrità fisica delle persone.

---

<sup>70</sup> Per quello che qui ci occupa può essere utile l’elencazione del catalogo dei reati presupposto nel settore dei rifiuti:

- gestione abusiva di rifiuti non pericolosi (art. 256, co. 1 lett. a) e deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi (art. 256, co. 6): sanzione pecuniaria fino a 250 quote;
- gestione abusiva di rifiuti pericolosi (art. 256, co. 1 lett. b); realizzazione e gestione di discarica abusiva di rifiuti non pericolosi (art. 256, co. 3, primo periodo); miscelazione di rifiuti (art. 256, co. 5): sanzione pecuniaria da 150 a 250 quote;
- realizzazione e gestione di discarica abusiva di rifiuti pericolosi (art. 256, co. 3, secondo periodo); sanzione pecuniaria da 200 a 300 quote; le pene in relazione a tali reati sono ridotte della metà nel caso il reato consegua all’inosservanza delle prescrizioni contenute o richiamate nelle autorizzazioni (art. 2, co. 6 decreto in commento);
- omessa bonifica di sito contaminato da rifiuti non pericolosi (art. 257, co. 1) e pericolosi (art. 257, co. 2): rispettivamente sanzione pecuniaria fino a 250 quote e da 150 a 250 quote;
- trasporto di rifiuti pericolosi senza formulario e mancata annotazione nel formulario dei dati relativi (art. 258, co. 4 secondo periodo): sanzione pecuniaria da 150 a 250 quote; - spedizione illecita di rifiuti (art. 259, co. 1): sanzione pecuniaria da 150 a 250 quote;
- attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: sanzione pecuniaria da 300 a 500 quote; da 400 a 800 se si tratta di rifiuti ad alta radioattività;
- per la violazione delle prescrizioni in materia di SISTRI (art. 260-bis) sono previste sanzioni pecuniarie da 150 a 250 quote o, rispettivamente, da 200 a 300 a seconda della tipologia di prescrizione violata.

Da ultimo è prevista la sanzione dell’interdizione definitiva dall’esercizio dell’attività se l’ente o una sua unità organizzativa vengono stabilmente utilizzati allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 260 d.lgs. n. 152/2006) e di inquinamento marino doloso (art. 8 d.lgs. n. 202/2007).

<sup>71</sup> L’unico vago appiglio potrebbe forse trovarsi nell’art. 2, lett. g) della legge delega n. 96/2010, secondo il quale “nella predisposizione dei decreti legislativi si tiene conto delle esigenze di coordinamento tra le norme previste nelle direttive medesime e quanto stabilito dalla legislazione vigente”.

Una palese incongruenza deve, inoltre, registrarsi in ordine alla disparità di trattamento tra le persone fisiche autrici di reati di pericolo concreto (disastro ambientale, getto pericoloso di cose) o di danno (danneggiamento idrico) destinatarie delle menzionate fattispecie penali, e gli enti rispetto ai quali le medesime fattispecie non state inserite nei reati presupposto della responsabilità.

L'omessa introduzione nell'ordinamento di nuove fattispecie di recepimento dei reati di pericolo concreto e di danno di matrice europea nel catalogo dei reati fondanti la responsabilità dell'ente costituisce una chiara violazione delle Direttive citate, con contestuale violazione dell'obbligo comunitario e dell'art. 117, co. 1 Cost.

Il risultato complessivo risulta squilibrato con, da una parte, i reati ascrivibili alle persone fisiche – numerosi ma scarsamente efficaci poiché di natura contravvenzionale e, quindi, improntati ad una scarsissima severità e, da un altro, i reati ascrivibili all'ente, connotati da maggior rigore e da sanzioni pecuniarie (come non oblazionabili e soggette alla più lunga prescrizione civilistica) tutt'altro esigue (di regola da 100 a 250 quote, ovvero da un minimo di 25.800 ad un massimo di 387.250 euro) in presenza di reati presupposto che continuano ad appartenere alla categoria del pericolo astratto.<sup>72</sup>

## **5. La tutela dell'ambiente nell'ordinamento interno: il “Testo Unico” quale tentativo di sistemazione della materia.**

Mai come nella materia dei rifiuti è possibile registrare una singolare ostinazione nel susseguirsi di diversi interventi legislativi tesi alla spasmodica ricerca di soluzioni adeguate alla risoluzione delle problematiche. Il D.P.R. 10 settembre 1982 n. 915,<sup>73</sup> da subito oggetto di ripetuti interventi correttivi, il Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22<sup>74</sup> che dette attuazione delle direttive

---

<sup>72</sup> “Esemplificando, nel caso forse più frequente di gestione abusiva di rifiuti non pericolosi (art. 256, co. 1, lett. a) il soggetto apicale potrà “chiudere” la sua vicenda penale pagando 13.000 euro a titolo di oblazione, o magari potrà tentare la via statisticamente non impossibile della prescrizione della contravvenzione; mentre l'ente rischierà una sanzione amministrativa pecuniaria da 25.800 a 387.250 euro, senza possibili vie di fuga quali l'oblazione o la prescrizione. La nuova disciplina dovrebbe dunque spingere le aziende a dotarsi di efficaci modelli di prevenzione dei reati ambientali, al fine di evitare prevedibili notevoli costi di “gestione” del rischio penale. Il condizionale dipende dall'immobilismo che ha caratterizzato la gran parte delle Procure italiane nell'affrontare la affine responsabilità degli enti da lesioni gravi e omicidi colposi”. Così C. Ruga Riva, *Il Decreto Legislativo di recepimento delle Direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale*, cit., p. 17.

<sup>73</sup> DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 10 settembre 1982, n. 915 *Attuazione delle direttive (CEE) n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi*. (GU n.343 del 15-12-1982).

<sup>74</sup> Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 38 del 15 febbraio 1997 - Supplemento Ordinario n. 33.

91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio ed il D. M. 25 ottobre 1999, n. 471<sup>75</sup> in materia di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati sono solo tasselli di un mosaico estremamente articolato.

Più in generale, la “questione ambientale” a far data dalla seconda metà degli anni '70 è stata affrontata in maniera sempre più energica come testimoniato dalla mole di interventi a tutela degli elementi fondamentali costituenti l'ambiente e come, del resto, si è potuto constatare in tutti gli altri paesi appartenenti all'occidente industrializzato.

La legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente<sup>76</sup> individuava tra i suoi compiti quello della “*promozione, conservazione e recupero delle condizioni ambientali conformi agli interessi della collettività ed alla qualità della vita, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale e la difesa delle risorse naturali dall'inquinamento*” lasciando trasparire come l'ambiente fosse da considerarsi, al contempo, diritto fondamentale della persona ed interesse della collettività.<sup>77</sup>

La tutela penale dell'ambiente<sup>78</sup> nel nostro sistema è frutto di un impianto estremamente composito e disorganizzato - uno degli ultimi interventi in materia si è avuto con la Legge 22 maggio 2015, n. 68 recante Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente;<sup>79</sup> Il provvedimento in esame, sul cui oggetto e le cui novità saranno oggetto di trattazione diffusa in seguito, trae origine da un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge di iniziativa parlamentare A.C. 342 (Realacci), A.C.957 (Micillo) e A.C.1814 (Pellegrino).<sup>80</sup>

---

<sup>75</sup> D. M. 25 ottobre 1999, n. 471: “*Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni e integrazioni*”.

<sup>76</sup> Legge 8 luglio 1986, n. 349.

<sup>77</sup> Per Antolisei esso è “*il complesso degli elementi che caratterizzano l'habitat dell'uomo venendo incontro ai suoi interessi sia materiali che spirituali*” in Antolisei, *Manuale di diritto penale. Leggi complementari II*, Milano, 2008, pag. 416. In giurisprudenza esso è considerato “*un insieme, che pur comprendendo vari beni e valori, quali la flora e la fauna, il suolo e l'acqua, si distingue ontologicamente da questi in quanto si identifica in una realtà priva di consistenza materiale, ovvero in un contesto senza forma*” - Cass. Civ., 9 aprile 1992, n. 4362, in *Giust. Civ. Mass.*, 1992, fasc. 4 - ovvero il contesto delle risorse naturali e delle stesse opere più significative dell'uomo protette dall'ordinamento perché la loro conservazione è ritenuta fondamentale per il pieno sviluppo della persona. L'ambiente è una nozione, oltre che unitaria, anche generale, comprensiva delle risorse naturali e culturali, veicolata nell'ordinamento italiano dal diritto comunitario, Cass. pen., sez. III, 15 giugno 1993, in *Cass. pen.*, 1995, pag. 1936.

<sup>78</sup> Per una rassegna completa sul tema si veda F. Giunta, *Il diritto penale dell'ambiente in Italia: tutela di beni o tutela di funzioni?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 1997, pag. 1100; M. Pelissero (a cura di), *Reati contro l'ambiente e il territorio, Trattato teorico-pratico di Diritto Penale*, Torino, 2013, passim; C. Ruga Riva, *Diritto Penale dell'Ambiente*, Torino, 2013, passim.

<sup>79</sup> Testo e documentazione consultabili sul sito [www.senato.it](http://www.senato.it)

<sup>80</sup> Dell'introduzione di un titolo dei «delitti contro l'ambiente» nel codice penale si discute ormai da tempo; per il dibattito in dottrina si veda: V. Fimiani, *Delitti ambientali: qualcosa si muove*, in *Rifiuti. Bollettino di informazione normativa*, Luglio 2007, pag. 2 e segg; L. Ramacci, *Introduzione nel codice penale dei delitti contro l'ambiente*.

Con lo scopo dichiarato di porre mano alla legislazione ambientale onde renderla organica e razionale, veniva promulgata la Legge 15 dicembre 2004, n. 308;<sup>81</sup> come sottolineato da più parti si trattò di una vera e propria delega in bianco che originò un nutrito numero di critiche.<sup>82</sup> Nonostante le indicazioni della legge delega in realtà poco o nulla è dato sapere sulle modalità attraverso le quali si è giunti alla redazione del testo unico ambientale.<sup>83</sup> Le polemiche possono sintetizzarsi in quanto espresso dal WWF in una lettera aperta dove si legge “*i documenti deliberatamente non vengono fatti circolare, con confronti che vogliono dare l’illusione del confronto e che affrontano solo i temi generali mentre altri in segreto lavorano su articoli e commi. A 9 mesi dall’approvazione della legge delega ambientale solo pochi privilegiati hanno potuto vedere e studiare i testi di riforma predisposti dal Ministero dell’Ambiente. Le Camere hanno ricevuto informazioni generiche e formali, le consultazioni con le Associazioni Ambientaliste (obbligatorie per disposizione della stessa legge delega) di fatto non esistono. Gli stessi 24 “saggi” voluti dal Ministero dell’Ambiente come propria commissione consultiva, non sono stati coinvolti nella stesura materiale dei testi.*”<sup>84</sup> La relazione illustrativa di accompagnamento, ad ogni modo, evidenziava negli intenti l’adozione di particolari strategie ovvero: l’accorpamento delle disposizioni concernenti settori omogenei di disciplina; l’integrazione nei vari disposti normativi della pluralità di previsioni precedentemente disseminate in testi eterogenei; l’abrogazione espressa delle disposizioni non più in vigore. Il tentativo di sistemazione sfociò nel D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, cosiddetto Testo Unico dell’ambiente o Codice Ambientale<sup>85</sup> dal momento che regola organicamente i principali istituti, le discipline ed i settori della tutela ambientale anche se formalmente non si tratta di un autentico testo unico non essendovi ricompresa la trattazione di alcune materie (es. inquinamento acustico, ogm).

---

*Ricordi e una proposta*, in *Rapporto Ecomafia 2007*, reperibile in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it); A.L. Vergine, *Sui «nuovi» delitti ambientali e sui «vecchi» problemi delle incriminazioni ambientali (parte I e II)*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2007, n. 8, pag. 677 e segg., e n. 9, pag. 777 e seg.

<sup>81</sup> Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione.

<sup>82</sup> Le materie oggetto di intervento erano: a) gestione dei rifiuti e bonifica dei siti contaminati; b) tutela delle acque dall’inquinamento e gestione delle risorse idriche; c) difesa del suolo e lotta alla desertificazione; d) gestione delle aree protette, conservazione e utilizzo sostenibile degli esemplari di specie protette di flora e fauna; e) tutela risarcitoria contro i danni all’ambiente; f) procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA), per la valutazione ambientale strategica (VAS) e per l’autorizzazione ambientale integrata (IPPC); g) tutela dell’aria e riduzioni delle emissioni in atmosfera.

<sup>83</sup> Suscitava inoltre polemiche è curiosità la votazione predisposta on line su un testo così complesso da parte dei 24 saggi costituenti la commissione istituita in ossequio alla legge delega.

<sup>84</sup> Riserve della stessa natura e critiche per la mancata collaborazione venivano espresse dal Presidente della Conferenza Stato-Regioni.

<sup>85</sup> Il D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, si occupa unicamente – e comunque non in modo completo – di disciplinare le materie di rifiuti, acqua e suolo, dovendosi rimandare per gli altri beni oggetto di tutela ad altre e separate normative.

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 (molte altre fattispecie sono situate all'interno del codice penale, perlopiù frutto di elaborazioni giurisprudenziali tese ad ampliare il significato di una singola condotta fino a farvi ricomprendere i contegni offensivi più in generale il bene ambiente). Il quadro di tutela che emerge è quanto mai variegato potendosi individuare tre interessi tutelati: la qualità dell'ambiente, la salute umana e gli usi legittimi dell'ambiente (economici, agricoli etc), essendo rimessa alla singola fattispecie l'individuazione di quello che è il bene giuridico concretamente protetto; occorre altresì sottolineare come lo scopo della complessa normativa tracciata ben possa divergere con gli scopi di tutela assegnati al diritto penale, il quale, come noto, potendo limitare la libertà dei cittadini, deve limitarsi a fronteggiare le manifestazioni più gravi di offesa a bene tutelato.

## **6. Struttura delle fattispecie e frammentarietà.**

### **Il diritto penale ambientale quale tutela di funzioni?**

La maggior parte delle disposizioni incriminatrici contenute nel D. Lgs 152/06 possono ricondursi al modello “sanzionatorio puro” ovvero norme la cui concretizzazione è strettamente connessa alla inosservanza di disposizioni di natura amministrativa, originando una sorta di “accessorietà” del diritto penale a quello amministrativo. Il necessario bilanciamento con attività produttive, caratterizzate da un indubbio coefficiente di adeguatezza sociale, rendono le aggressioni all'ambiente rilevanti e punibili solo allorché si sostanzino nel superamento di specifiche soglie di rischio di volta in volta individuate dalle authorities pubbliche situate sul territorio.

Allo stato attuale, comunque, alla normativa contenuta nel testo unico si affiancano una moltitudine di disposizioni, originando quel caleidoscopio normativo che rende più complessa anche una trattazione unitaria della materia. In questo senso si afferma che il diritto penale dell'ambiente non tutelerebbe beni giuridici bensì funzioni amministrative, ovvero le attività di pianificazione e controllo delle pubbliche amministrazioni nei diversi settori: la “tutela di

funzioni”<sup>86</sup> provocherebbe un’anticipazione della tutela penale rispetto a condotte di per sé non offensive del bene finale ma ostative alla conoscenza di determinate attività potenzialmente pericolose per il bene ambiente. A parere di chi scrive, non può mai, ad ogni modo, perdersi di vista il bene giuridico finale e la sua funzione anche in punto di offensività.

E’ possibile, tuttavia, cercare di ricomporre alcuni tratti costanti, presenti in tutti i sotto sistemi di tutela ambientale ovvero individuare nell’atteggiamento del legislatore degli indicatori politico-criminali comuni: il ricorso quasi esclusivo a fattispecie di pericolo astratto, unitamente alla riluttanza al trasferimento delle fattispecie ambientali nel codice penale, onde conferire loro un maggior grado di efficacia general-preventiva, spiegano le difficoltà nell’individuare una dogmatica del diritto penale ambientale.

Prendendo le mosse proprio dalla costruzione del Testo Unico in materia ambientale, che, ai sensi del suo art. 2 “*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*”, è possibile individuare differenti tecniche di costruzione degli illeciti:

- un primo tipo, cui fanno riferimento gli illeciti in tema di acqua, aria e rifiuti si incentra sull’esercizio di una determinata attività in assenza di autorizzazione o con autorizzazione sospesa o revocata;
- a questa categoria vanno aggiunti gli illeciti il cui contegno criminoso si concretizza nella mancata segnalazione alle Autorità di dati rilevanti, quando l’obbligo di comunicazione derivi da atti aventi natura amministrativa;<sup>87</sup>
- vanno, in conclusione, aggiunte le condotte legate al superamento di valori limite di emissione e/o immissione di sostanze nocive per l’ambiente, generalmente ubicate in allegati o in tabelle la cui compilazione e aggiornamento spettano solitamente a organi amministrativi come il Ministro dell’ambiente e che vengono richiamati dalle fattispecie penali incriminatrici, e quelle in cui l’illecito penale si concretizza nella inosservanza di disposizioni di provvedimenti individuali e concreti emanati dall’Autorità di controllo.

A tali modelli sfuggono due ipotesi: quella di omessa bonifica e l’attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti: si tratta di fattispecie dove prevalgono requisiti squisitamente

---

<sup>86</sup> Sulla tutela di funzioni si veda D. Pulitanò, *Diritto Penale*, V ed. Torino, 2013, pag. 122 seg.

<sup>87</sup> Esempi di questa categoria si ritrovano negli artt. 137 comma 7 Cod. Amb., 114 sulla tutela delle acque e 279 comma 3 sulla tutela dell’aria.



penalistici (nel caso del traffico illecito il raccordo con la disciplina amministrativa è rappresentato dalla abusività nella gestione dei rifiuti).

Anche se la maggior parte delle fattispecie penali ambientali è strutturata come reato comune, il legame con la disciplina amministrativa, unitamente alle condizioni economiche in cui la criminalità ambientale prospera comportano la qualificazione di numerose fattispecie come reato proprio; emblematico è il settore dei rifiuti, dove le norme penali sanzionano comportamenti posti in essere necessariamente come attività organizzate di mezzi e persone frutto di vere e proprie scelte imprenditoriali; in questo quadro si inserisce, evidentemente, la responsabilità amministrativa degli enti per reati ambientali, introdotta nel nostro ordinamento solo ad opera del D.Lgs 121/2011 ed in ottemperanza alle Direttive CE 2008/99 e 2009/123. Il catalogo dei reati presupposto, contenuto attualmente nell'art. 25 *undecies* del D.Lgs 231/2001 risulta molto nutrito e fa riferimento a numerose fattispecie in tema di gestione abusiva di rifiuti, inquinamento idrico ed atmosferico;<sup>88</sup> pur se la verifica attuale dimostra la scarsa applicazione della disciplina descritta essa, potenzialmente, si presta ad una più massiccia ed efficace azione rispetto alle originarie intenzioni del D.Lgs 231/2001.<sup>89</sup>

Si auspica che la disciplina così come modificata possa influenzare, altresì, le scelte di politica aziendale e l'adozione (ovvero il miglioramento) dei modelli di organizzazione, che, ove reputati idonei, potranno mandare l'ente esente da responsabilità.<sup>90</sup>

Si è già detto che l'ordinamento interno in materia ambientale si presenta altamente disorganizzato e frammentato in una serie di disposizioni aventi non solo natura penale o amministrativa ma anche civile che danno vita ad un corpus normativo di difficile lettura, resa ancor più spinosa dalla obbligata integrazione delle fonti di derivazione comunitaria.

A questa frammentarietà ha cercato di porre rimedio, come sovente accade, la giurisprudenza assumendo un ruolo vicariale ed ampliando lo spettro applicativo di alcune disposizioni "mediatamente ambientali" nate per tutelare altri interessi (dominicali o pubblicistici) ed adattate alle necessità che di volta in volta venivano in rilievo. Vi è infatti nel nostro codice

---

<sup>88</sup> Restano, tuttavia, inspiegabilmente escluse le fattispecie ambientali più gravi come, ad esempio, il disastro ambientale.

<sup>89</sup> Emblematico è il caso dell'ILVA di Taranto dove è stato disposto sequestro preventivo funzionale alla successiva confisca per equivalente ai sensi degli artt. 53 e 19 co. 2 D.Lgs 231/2001 di beni in disponibilità delle società ILVA s.p.a. e RIVA F.I.R.E. s.p.a. per un totale di 8 miliardi e 100 milioni di euro. Si veda Trib. Di Taranto, Uff. GIP 24 maggio 2013.

<sup>90</sup> Strettamente connesso al tema è la responsabilità dei soggetti che rivestano posizioni apicali e la c.d. delega di funzioni; per un'analisi cfr. T. Vitarelli, *Profili penali della delega di funzioni: l'organizzazione aziendale nei settori della sicurezza sul lavoro, dell'ambiente e degli obblighi tributari*, Milano, 2008.

penale, una cospicua serie di fattispecie create per la tutela di interessi differenti che, attraverso un'interpretazione adeguatrice, possono fornire una copertura anche a quelle condotte lesive del bene ambiente.<sup>91</sup> Tale ruolo si è reso necessario dal momento che nella nostra carta fondamentale, come noto, non si rinvenivano norme volte direttamente alla tutela ambientale la cui protezione si riconduceva agli articoli ad essa strettamente correlati (art. 9 sulla tutela del paesaggio ed art. 32 sulla tutela della salute); bisognerà infatti attendere la riforma costituzionale del 2001 per vedere apparire il termine ambiente sia pure con riferimento esclusivo al riparto di competenze tra Stato e regioni sulla materia. Alla evoluzione giurisprudenziale si accompagna, invertendo i termini che solitamente andrebbero rispettati, una sempre più crescente produzione normativa destinata di volta in volta a disciplinare singoli sotto settori della materia ambientale.<sup>92</sup> Nel corso degli ultimi trenta anni si è assistito al passaggio da una assoluta mancanza di disposizioni penali in materia di ambiente a quello che, è stato correttamente definito un «inquinamento da leggi»;<sup>93</sup> tale situazione si spiega, tra gli altri motivi, con il consueto atteggiamento del legislatore italiano, capace di dar vita ad interi corpi normativi destinati alla risoluzione delle emergenze contingenti ed alla soddisfazione delle istanze della società.

La frammentarietà del sistema non può non tradursi anche in una frammentarietà dal punto di vista dell'apparato sanzionatorio composto da un articolato corredo di sanzioni penali, amministrative e civili. Non solo, inoltre, vi è frammentarietà di tutela sotto il profilo sostanziale, dei comandi e dei divieti, e sotto il profilo sanzionatorio, che si articola in sanzioni civili, penali e amministrative, ma vi è disomogeneità di tutela anche sotto il profilo processuale, atteso che ogni sanzione è soggetta a regimi impugnatori e spesso anche a giurisdizioni diverse, con conseguenze che possono portare, paradossalmente, ad una maggiore gravità in concreto dalla sanzione amministrativa rispetto a quella penale, come più avanti verrà evidenziato.

Allo stato attuale, resta da registrare la preminenza delle sanzioni amministrative nella violazione degli illeciti ambientali: esse hanno trovato compiuta sistemazione con la L. 689/1981, relativa

---

<sup>91</sup> Si vedano, ad esempio i reati contro l'incolumità pubblica (423 e ss. c.p., incendio, incendio boschivo, danneggiamento seguito da incendio, incendio colposo, inondazione, frana o valanga; 674 c.p., getto pericoloso di cose), contro la salute pubblica (439 c.p. e ss., avvelenamento di acque o di sostanze alimentari, diffusione di una malattia delle piante o degli animali), contro la proprietà e il possesso (632 c.p. e ss., deviazione di acque e modificazione dello stato dei luoghi, danneggiamento, deturpamento e imbrattamento di cose altrui; 733 c.p., danneggiamento al patrimonio archeologico, storico o artistico nazionale; 734 c.p. distruzione o deturpamento di bellezze naturali), contro l'ordine pubblico (650 c.c., inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità) o contro la quiete pubblica (659 c.p., disturbo delle occupazioni e del riposo delle persone); reati che però ben si attagliano a colpire condotte consistenti in emissioni inquinanti o tali da modificare specifiche caratteristiche o conformazioni dell'ecosistema.

<sup>92</sup> Si veda ad esempio la L. 319/1976 in tema di tutela delle acque dall'inquinamento, la L. 431/1985 in tema di tutela delle zone di particolare interesse ambientale e la L. 349/1986 che ha istituito il Ministero dell'ambiente ma, soprattutto, introdotto le prime norme in materia di danno ambientale.

<sup>93</sup> Espressione di G. Amendola.

formalmente all'illecito depenalizzato, ma di fatto volta all'introduzione di norme uniformi per tutti gli illeciti amministrativi; il provvedimento in questione ha disciplinato i criteri di responsabilizzazione, le cause di esclusione, i termini di contestazione e di prescrizione, talora in modo identico alle fattispecie contravvenzionali, talora in via del tutto autonoma.

La predilezione del legislatore italiano per la sanzione amministrativa rispetto a quella penale, anche in controtendenza rispetto a quelli che erano gli indirizzi dettati dalle fonti comunitari può spiegarsi con diverse ragioni: in primis il titolo di incriminazione abbraccia indifferentemente dolo e colpa potendo in tal modo porsi a copertura di ipotesi talmente labili da essere situate in contiguità con forme di responsabilità oggettiva; inoltre la sanzione amministrativa risulta essere, sia pure paradossalmente, maggiormente efficace e, soprattutto, certa, rispetto a quella penale - è proprio dell'illecito amministrativo l'essere frutto non già di un processo, volto alla determinazione della pena, come accade invece per l'illecito penale, ma di un procedimento amministrativo, decisamente più snello, nonostante le garanzie specifiche previste per il relativo iter della L. 689/1981. A questi elementi va aggiunto il vantaggio indiscusso per le amministrazioni locali di fare ricorso massiccio alle sanzioni amministrative giacché i proventi da esse derivanti rappresentano un'importante fonte di finanziamento delle attività dell'ente; ciò anche nel caso in cui essi siano vincolati all'espletamento di specifiche attività di miglioramento ambientale.

Da ultimo corre l'obbligo sottolineare la maggiore efficienza del sistema amministrativo rispetto a quello penale che risente di un eccessivo carico di lavoro e di una cronica mancanza di fondi tale da rendere la preparazione e specializzazione dei giudici difficilmente praticabile e lo svolgimento di indagini altamente complesse quali risultano essere quelle in materia ambientale praticamente impossibile. Le difficoltà nell'espletamento di adeguate verifiche sono connesse alla particolarità delle indagini in materia ambientale le cui peculiarità rendono imprescindibile non soltanto una completa conoscenza delle metodiche investigative e della procedura penale, ma anche competenze tecniche richieste dalla natura dei controlli da effettuare.<sup>94</sup>

Alle suindicate difficoltà sono da aggiungersi la limitazione territoriale imposta dalla legge, e la scarsa collaborazione che si verifica in alcune ipotesi con le amministrazioni locali.

Il regime complesso delle sanzioni ambientali è, in conclusione, complicato dal fatto che, accanto a sanzioni afflittive, con cui viene irrogata una pena pecuniaria, vi sono anche sanzioni

---

<sup>94</sup> Tutto ciò nonostante la presenza di numerosi reparti ad elevata specializzazione costituiti tra le forze di polizia «tradizionali» (Carabinieri, Corpo forestale, Guardia di Finanza) e il contributo importantissimo, per conoscenza del territorio ed apporto di personale, delle polizie locali oltre ad altri soggetti come, ad esempio, i tecnici ARPA.

recuperatorie, volte al ripristino dello stato dei luoghi e in genere all'eliminazione della lesione arrecata alla risorsa ambientale tutelata dalla disposizione incriminatrice.<sup>95</sup>

## **7. Prospettive *de lege ferenda* in tema di eco-reati: pregi e difetti della recentissima legge n. 68 del 22 maggio 2015**

La recentissima legge sui reati ambientali del 22 maggio 2015,<sup>96</sup> approvata, in seguito a modifiche da parte del Senato della Repubblica il 5 marzo 2015, può essere senz'altro valutata positivamente dal momento che introduce nuovi delitti nel corpus dei reati ambientali e pone la criminalità ambientale tra i reati di fascia medio medio-alta. La materia dei cd eco-reati non è in realtà nuova, dal momento che per la prima volta se ne fece menzione nel progetto Pagliaro, di riforma del codice penale, del 1988-1991.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> “Ove si tratti di misure penali, dell'esecuzione delle stesse si occupa la stessa magistratura. Ove invece si tratti di sanzioni amministrative accessorie, l'Autorità preposta all'irrogazione della sanzione dovrà emanare, in sede di ordinanza ingiunzione, ovvero con ordinanza correlata, un provvedimento di ripristino; soggetto, appunto in quanto sanzione accessoria, allo stesso regime processuale proprio della sanzione principale, e quindi impugnabile avanti al giudice ordinario ovvero avanti al giudice amministrativo, a seconda delle materie. Il problema discende dal fatto che le norme che prevedono l'emanazione di ordinanze di ripristino non sempre sono esplicite nel chiarire se si tratti di sanzioni accessorie ovvero di provvedimenti autonomi, oggetto di appositi procedimenti amministrativi autoritativi e quindi necessariamente impugnabili avanti al solo giudice amministrativo.” Così P. Brambilla, *Le sanzioni ambientali in Italia*, in *Riv. giur. ambiente*, 2008, 01, 0019. Da ultimo la modifica introdotta al D.Lgs 152/2006 ha previsto uno specifico potere, in capo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di emanare un'ordinanza-ingiunzione volta a ripristino oppure di emanare un'ordinanza volta ad ottenere il risarcimento per equivalente pecuniario quando il responsabile del fatto non provveda, in tutto o in parte, a realizzare la *restitutio in integrum* oppure questa non sia possibile in tutto o in parte ovvero sia eccessivamente onerosa.

<sup>96</sup> Il 18.12.2013 la Commissione Giustizia della Camera dei Deputati ha adottato all'unanimità un ampio testo unificato recante “*Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente e l'azione di risarcimento del danno ambientale, nonché delega al Governo per il coordinamento delle disposizioni riguardanti gli illeciti in materia ambientale*”. Il testo unifica tre distinte proposte di legge (C. 957 Micillo, C 342 Realacci e C 1814 Pellegrino) ed è stato approvato dalla Camera dei deputati il 26 febbraio 2014. La proposta di legge è stata esaminata e modificata dal Senato che il 5 marzo 2015 ha ritrasmesso alla Camera. Il provvedimento è divenuto Legge il 22 maggio 2015 n. 68 in G.U. del 28 maggio 2015. Per una diffusa analisi dei tratti salienti della nuova disciplina M. Montanari, *Il Senato approva il ddl in materia di delitti contro l'ambiente*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 8 marzo 2015; C. Ruga Riva, *Commento al testo base sui delitti ambientali adottato dalla Commissione giustizia della Camera*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 22 gennaio 2014.

<sup>97</sup> Cfr. Pisani M. (a cura di), *Per un nuovo codice penale - Schema di disegno di legge-delega al governo*, Padova 1993, spec. 87-89. In seguito vi fu la bozza di disegno di legge per l'inserimento dei “delitti ambientali” nel codice penale, elaborata nel 1997 dalla Commissione istituita dall'allora Ministro per l'Ambiente On. Edo Ronchi. Il progetto non vide la luce per una serie di obiezioni a livello tecnico e di politica criminale che in Parlamento furono mosse avverso gli eco-reati ovvero, da un lato, il rischio di violazione del principio di stretta legalità, in quanto le fattispecie erano caratterizzate dal “rilevante” pericolo per il settore ambientale preso in considerazione, nonché, dall'altro, la ritenuta eccessiva entità delle pene comminate. In seguito il disegno di legge sui c.d. eco-reati riapparve, il 24 aprile del 2007 giorno in cui il Consiglio dei Ministri di allora approvò un disegno di legge delega contenente disposizioni concernenti proprio i delitti contro l'ambiente, sulla falsariga del disegno di legge del Ministro Ronchi, anch'esso mai approvato; sul punto Cfr. Manna-Plantamura, *Una svolta epocale per il delitto penale ambientale italiano?*, in *Diritto Penale e Processo*, 2007, 1075 ss.

Nelle more di poter verificare le concrete applicazioni del provvedimento possiamo analizzare i tratti salienti del testo così come coordinato con le modifiche intervenute in seguito all'approvazione al Senato (e seguendo la numerazione aggiornata):

- Introduzione nel corpo del codice penale, libro secondo, di un nuovo titolo VI-bis, rubricato "Dei delitti contro l'ambiente" dove vengono inseriti nuovi delitti dolosi: di inquinamento ambientale (art. 452-*bis*), di disastro ambientale (art. 452-*quater*), (punibili anche a titolo di colpa art. 452-*quinquies*), di traffico ed abbandono di materiale ad alta radioattività ed il delitto di impedimento del controllo<sup>98</sup>. Il passaggio del testo al Senato ha prodotto la sua integrazione e l'aggiunta di altre fattispecie ovvero l'art. 452 *ter*, morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale,<sup>99</sup> l'art. 452-*quaterdecies*, che sanziona l'ispezione di fondali marini, espulso dalla legge definitiva, l'art. 452 *terdecies*, che introduce il delitto di omessa bonifica,<sup>100</sup> ed infine l'aggravante ambientale di cui all'art. 452 *nonies*.<sup>101</sup> Bisogna inoltre dar conto che il Senato si è incaricato di intervenire anche in modifica di una disciplina che non era stata in alcun modo considerata nella prima stesura approvata dalla Camera dei Deputati ovvero la Legge 7 febbraio 1992, n. 150<sup>102</sup> relativa alla convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973.

---

<sup>98</sup> Il delitto di impedimento del controllo (art. 452-*septies*) punisce con la reclusione da 6 mesi a 3 anni, sempre che il fatto non costituisca più grave reato, chiunque impedisce, intralcia o elude l'attività di vigilanza e controllo ambientali, ovvero ne compromette gli esiti. L'impedimento si realizza negando o ostacolando l'accesso ai luoghi, ovvero mutandone artificialmente lo stato.

<sup>99</sup> ART. 452-*ter*. – (Morte o lesioni come conseguenza del delitto di inquinamento ambientale). – *Se da uno dei fatti di cui all'articolo 452-bis deriva, quale conseguenza non voluta dal reo, una lesione personale, ad eccezione delle ipotesi in cui la malattia ha una durata non superiore ai venti giorni, si applica la pena della reclusione da due anni e sei mesi a sette anni; se ne deriva una lesione grave, la pena della reclusione da tre a otto anni; se ne deriva una lesione gravissima, la pena della reclusione da quattro a nove anni; se ne deriva la morte, la pena della reclusione da cinque a dieci anni. Nel caso di morte di più persone, di lesioni di più persone, ovvero di morte di una o più persone e lesioni di una o più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per l'ipotesi più grave, aumentata fino al triplo, ma la pena della reclusione non può superare gli anni venti.*

<sup>100</sup> ART. 452-*terdecies*. – (Omessa bonifica). – *Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, essendovi obbligato per legge, per ordine del giudice ovvero di un'autorità pubblica, non provvede alla bonifica, al ripristino o al recupero dello stato dei luoghi è punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni e con la multa da euro 20.000 a euro 80.000.*

<sup>101</sup> ART. 452-*novies*. – (Aggravante ambientale). – *Quando un fatto già previsto come reato è commesso allo scopo di eseguire uno o più tra i delitti previsti dal presente titolo, dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, o da altra disposizione di legge posta a tutela dell'ambiente, ovvero se dalla commissione del fatto deriva la violazione di una o più norme previste dal citato decreto legislativo n. 152 del 2006 o da altra legge che tutela l'ambiente, la pena nel primo caso è aumentata da un terzo alla metà e nel secondo caso è aumentata di un terzo. In ogni caso il reato è procedibile d'ufficio.*

<sup>102</sup> Disciplina dei reati relativi all'applicazione in Italia della convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, di cui alla legge 19 dicembre 1975, n. 874, e del regolamento (CEE) n. 3626/82, e successive modificazioni, nonché norme per la commercializzazione e la detenzione di esemplari vivi di mammiferi e rettili che possono costituire pericolo per la salute e l'incolumità pubblica. (GU n.44 del 22-2-1992 )

Volendo limitare, per ragione di opportunità, l'analisi alle prime due fattispecie citate i nuovi reati sono costruiti come reati di pericolo concreto o di danno, sul modello delle figure criminose contenute nella Direttiva 2008/99 CE sulla tutela penale dell'ambiente; nel dettaglio, compaiono nel nuovo titolo i delitti dolosi di "inquinamento ambientale" (art. 452-*bis*), punito con la reclusione da due a sei anni e con la multa da 10.000 a 100.000 euro, e di disastro ambientale (art. 452-*quater*), punito con la reclusione da cinque a quindici anni; le rispettive ipotesi colpose sono punite con pene diminuite da un terzo a due terzi (art. 452-*quinqüies*). L'art. 452-*bis* c.p., innovando rispetto alla tradizione in materia di reati ambientali, supera il modello del reato contravvenzionale di mera condotta, incentrato sull'esercizio dell'attività inquinante senza autorizzazione o in superamento dei valori-soglia, per abbracciare lo schema del delitto di evento. Si tratta altresì di un delitto di danno, rappresentato dalla compromissione o dal deterioramento<sup>103</sup> rilevante della qualità del suolo, del sottosuolo, delle acque o dell'aria, ovvero dell'ecosistema, della biodiversità, della flora o della fauna selvatica. L'esame del testo al Senato ha comportato l'eliminazione del riferimento alla violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, specificamente poste a tutela dell'ambiente e la cui inosservanza costituisce di per sé illecito amministrativo o penale, per introdurre, invece, la clausola di illiceità espressa sintetizzata nell'avverbio "abusivamente"; è ora richiesto, inoltre, che la compromissione ed il deterioramento siano significativi e misurabili. L'art. 452-*quater*,<sup>104</sup> rubricato "disastro ambientale", raccoglie l'auspicio della

---

<sup>103</sup> Sulle due espressioni sono stati sollevati dubbi dal Servizio Studi del Senato "Ad un primo esame la suddetta distinzione non sembrerebbe peraltro agevole, in quanto lessicalmente i due termini hanno un significato se non identico, almeno - nel contesto dato<sup>3</sup>- largamente sovrapponibile, indicando la situazione risultante da una condotta che ha determinato un danno (...) Si potrebbe allora pensare che la formulazione richiamata abbia carattere endiadico e che cioè, nonostante l'uso della congiunzione "o", il legislatore abbia voluto esprimere un unico concetto, il che consentirebbe anche di ritenere che, in ogni caso, l'evento da cui la legge fa dipendere l'esistenza del reato debba avere carattere rilevante perché risulti integrata la nuova fattispecie. Una simile impostazione interpretativa avrebbe il vantaggio di evitare la distinzione fra una compromissione che sarebbe sanzionata anche se non rilevante e un deterioramento che sarebbe sanzionato solo se rilevante - distinzione questa della cui conformità a ragionevolezza potrebbe dubitarsi visto che, come sopra rilevato, nel contesto dato i due termini non sembrano indicare una diversa intensità della situazione di danno - ma questa seconda soluzione interpretativa appare non univocamente desumibile dal dato testuale." In *Dossier del Servizio Studi sull'A.S. n. 1345 "Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente"* marzo 2014 n. XX, pag. 13.

<sup>104</sup> Art. 452-*quater* - (Disastro ambientale). – *Fuori dai casi previsti dall'art. 434, chiunque, abusivamente, cagiona un disastro ambientale è punito con la reclusione da cinque a quindici anni. Costituiscono disastro ambientale alternativamente: 1) l'alterazione irreversibile dell'equilibrio di un ecosistema 2) l'alterazione dell'equilibrio d un ecosistema la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa e conseguibile solo con provvedimenti eccezionali, 3) l'offesa alla pubblica incolumità in ragione della rilevanza oggettiva del fatto o l'estensione della compromissione o dei suoi effetti lesivi ovvero per il numero delle persone offese o esposte a pericolo. Quando il disastro è prodotto in un'area naturale protetta o sottoposta a vincolo paesaggistico, ambientale, storico, artistico, architettonico o archeologico, ovvero in danno di specie animali o vegetali protette, la pena è aumentata.*

prevalente dottrina<sup>105</sup> e le evoluzioni giurisprudenziali alla tipizzazione di un'autonoma figura di reato, sganciata dall'art. 434 c.p.;<sup>106</sup> esaminando l'attuale figura di disastro ambientale il nuovo reato perde la forma vincolata, essendo venuto meno il riferimento espresso alla violazione di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, specificamente poste a tutela dell'ambiente e autonomamente costituenti illeciti amministrativi o penali, sostituito dalla clausola di riserva posta in apertura "fuori dai casi previsti dall'art. 434"; viene, inoltre incriminata la sola realizzazione del disastro, e non la commissione di un fatto diretto a tale evento, come previsto dall'art. 434, co. 1 c.p.; l'evento di disastro ambientale può consistere nella "alterazione dell'equilibrio dell'ecosistema", irreversibile o la cui eliminazione risulti particolarmente onerosa, e cioè di un danno all'ambiente, ovvero, in alternativa, può consistere in una "offesa della pubblica incolumità", nella forma del danno o del pericolo per l'integrità fisica delle persone. Deve, tuttavia, rilevarsi, nell'ambito delle due fattispecie in analisi una contraddizione dal momento che, ad esempio, nell'inquinamento ambientale si riferisce la compromissione o il deterioramento rilevante ad uno o più dei settori costituenti l'ambiente, ovvero alle qualità del suolo, del sottosuolo, delle acque o dell'aria, ma il deterioramento rilevante si riferisce anche all'"eco-sistema", alla bio-diversità, alla flora

---

<sup>105</sup> Vedi S. Corbetta, *Il "disastro" provocato dall'Ilva di Taranto, tra forzature giurisprudenziali e inerzie del legislatore*, in *Il Corriere del Merito*, 2012, 869 s.; A. Gargani, in C.F. Grosso-T. Padovani-A. Pagliaro, *Trattato di diritto penale, Reati contro l'incolumità pubblica*, vol. IX, tomo I, Milano, 2008, 474 s.; R. Martini, *Il disastro ambientale tra diritto giurisprudenziale e principi di garanzia*, in *Leg. Pen.* 2008, 339 ss.; A.L. Vergine, *Il cd. disastro ambientale: l'involuzione interpretativa dell'art. 434 cod. pen., parte prima e seconda*, in *Amb & Svil.* 2013, rispettivamente 514 ss. e 644 ss.

<sup>106</sup> In particolare la Corte costituzionale nella sentenza n. 327 del 2008 osservò che " *l'art. 434 cod. pen. ... mira ... a colmare ogni eventuale lacuna, che di fronte alla multiforme varietà dei fatti possa presentarsi nelle norme ... concernenti la tutela della pubblica incolumità... D'altra parte..., allorché il legislatore - nel descrivere una certa fattispecie criminosa - fa seguire alla elencazione di una serie di casi specifici una formula di chiusura, recante un concetto di genere qualificato dall'aggettivo 'altro' (nella specie: 'altro disastro'), deve presumersi che il senso di detto concetto - spesso in sé alquanto indeterminato - sia destinato a ricevere luce dalle species preliminarmente enumerate, le cui connotazioni di fondo debbono potersi rinvenire anche come tratti distintivi del genus..., dunque...l'altro disastro', cui fa riferimento l'art. 434 cod. pen., è un accadimento sì diverso, ma comunque omogeneo, sul piano delle caratteristiche strutturali, rispetto ai 'disastri' contemplati negli altri articoli compresi nel capo relativo ai 'delitti di comune pericolo mediante violenza'... La conclusione ora prospettata (necessaria omogeneità tra disastro innominato e disastri tipici) non basterebbe peraltro ancora a consentire il superamento del dubbio di costituzionalità. Rimane infatti da acclarare se, dal complesso delle norme che incriminano i 'disastri' tipici, sia concretamente possibile ricavare dei tratti distintivi comuni che illuminino e circoscrivano la valenza del concetto di genere 'disastro' ... Al riguardo, si è evidenziato in dottrina come - al di là delle caratteristiche particolari delle singole figure (inondazione, frana, valanga, disastro aviatorio, disastro ferroviario, ecc.) - l'analisi d'insieme dei delitti compresi nel capo I del titolo VI consenta, in effetti, di delineare una nozione unitaria di 'disastro', i cui tratti qualificanti si apprezzano sotto un duplice e concorrente profilo. Da un lato, sul piano dimensionale, si deve essere al cospetto di un evento distruttivo di proporzioni straordinarie, anche se non necessariamente immani, atto a produrre effetti dannosi gravi, complessi ed estesi. Dall'altro lato, sul piano della proiezione offensiva, l'evento deve provocare - in accordo con l'oggettività giuridica delle fattispecie criminali in questione (la 'pubblica incolumità') - un pericolo per la vita o per l'integrità fisica di un numero indeterminato di persone; senza che peraltro sia richiesta anche l'effettiva verifica della morte o delle lesioni di uno o più soggetti. Tale nozione...corrisponde sostanzialmente alla nozione di disastro accolta dalla giurisprudenza di legittimità... che fa perno, per l'appunto, sui due tratti distintivi (dimensionale e offensivo) in precedenza indicati...".*

o alla fauna selvatica; ciò che più rileva, e che rischia di avere concrete ricadute sulla fase probatoria del reato, è il riferimento all'alterazione dell'eco-sistema come evento del reato che, dando luogo di nuovo ad un evento affetto chiaramente da "gigantismo", rischierà di provocare una c.d. *probatio diabolica* e, quindi, di rendere inefficace la tutela penale sotto questo determinato profilo.<sup>107</sup> Non pare possa sciogliere le riserve espresse la sostituzione, ad opera del Senato, del termine "ecosistema" in generale con "di un ecosistema".

- Introduzione di una nuova fattispecie all'articolo 452-*sexies* del codice penale, di traffico di materiale ad alta radioattività che prevede la reclusione da due a sei anni e la multa da euro 10.000 a euro 50.000 nei confronti di " *chiunque abusivamente cede, acquista, riceve, trasporta, importa, esporta, procura ad altri, detiene, trasferisce, abbandona o si disfa illegittimamente di materiale ad alta radioattività.*"<sup>108</sup> In ordine a tale nuova previsione incriminatrice si segnala in primo luogo l'opportunità di valutare se, in riferimento alla stessa, la clausola "salvo che il fatto costituisca più grave reato" sia idonea a garantire un adeguato coordinamento con la previsione di cui al comma 2 dell'articolo 260 del Codice dell'ambiente.
- Introduzione, all'art. 452-*octies*, di circostanze aggravanti applicabili al reato di associazione per delinquere, qualora diretto in via esclusiva o concorrente alla realizzazione di taluno dei nuovi delitti ambientali, nonché in relazione all'art. 416-bis, ove l'associazione sia finalizzata a commettere alcuno dei delitti contenuti nel nuovo titolo ovvero all'acquisizione della gestione o comunque del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti ecc. in materia ambientale.
- Introduzione all'art. 452-*decies*, del "Ravvedimento operoso" applicabile ai nuovi delitti ambientali, all'art. 260 del d.lgs. n. 152/2006 (traffico organizzato di rifiuti) e ai reati di associazione per delinquere e di stampo mafioso aggravate.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Così A. Manna, *Dalla Legge sulla "Terra dei Fuochi" agli ultimi d.d.l. in tema di "ecoreati": un diritto penale "spot"?*, in *Diritto Penale e Processo*, 2014, 4, 476. Il contributo fornisce una disamina completa di tutte le novità legislative e i progetti di legge in tema di eco-reati degli ultimi anni.

<sup>108</sup> Si tratta di un reato di pericolo per il quale il secondo ed il terzo comma prevedono aggravanti: ai sensi del secondo comma, la pena è aumentata se dal fatto deriva il pericolo di compromissione o deterioramento delle acque o dell'aria o di un ecosistema; ai sensi del terzo comma, se dal fatto deriva un pericolo per la vita o l'incolumità delle persone, la pena è aumentata fino alla metà.

<sup>109</sup> L'attenuante dalla metà a due terzi della pena si applica a colui che "si adopera per evitare che l'attività delittuosa venga portata a conseguenze ulteriori, ovvero, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, provvede concretamente alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi, e diminuite da un terzo alla metà nei confronti di colui che aiuta concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella ricostruzione del fatto, nell'individuazione degli autori o nella sottrazione di risorse rilevanti per la commissione dei delitti."



- Confisca delle cose costituenti il prodotto o il profitto del reato (art. 452-*undecies*), oppure, ove non sia possibile, la confisca per equivalente, di beni di cui il condannato abbia anche indirettamente o per interposta persona la disponibilità in caso di condanna o di "patteggiamento" per i delitti di inquinamento ambientale e di disastro ambientale dolosi, nonché di traffico organizzato di rifiuti e di associazione per delinquere e di tipo mafioso aggravate; un'ipotesi di confisca viene aggiunta anche all'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con l'inserimento di un comma: «4-*bis*. È sempre ordinata la confisca delle cose che servirono a commettere il reato o che costituiscono il prodotto o il profitto del reato, salvo che appartengano a persona estranea al reato. Quando essa non sia possibile, il giudice individua beni di valore equivalente di cui il condannato abbia anche indirettamente o per interposta persona la disponibilità e ne ordina la confisca». Il delitto di cui all'art 260 Codice dell'ambiente, nonché quello di cui al nuovo articolo 452-*quater* del codice penale e quelli aggravati ai sensi del primo comma del successivo articolo 452-*octies*, vengono, inoltre, inseriti nel catalogo di delitti per i quali è consentita la confisca di valori ingiustificati (art. 12-*sexies*, comma 1, del D.L. 306/1992).
- Estensione del catalogo dei reati presupposto della responsabilità amministrativa degli enti ai due nuovi delitti ambientali.<sup>110</sup>
- Inasprimento della prescrizione, i cui termini vengono raddoppiati rispetto a quelli ordinari previsti dall'art. 157, co. 6 c.p..

Non può essere taciuta, tuttavia, una deriva pericolosa e probabilmente sottovalutata: la nota di criticità investe in particolare la seconda parte del testo: la legge sui delitti ambientali risulta infatti composta di due parti, in cui la prima introduce i nuovi delitti mentre la seconda si limita ad aggiungere, inespugnabilmente, una parte VI bis al Testo Unico ambientale completamente scollegato rispetto al resto dell'impianto, intitolata "*Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale*".

Entrando più nel dettaglio il primo articolo introdotto, art. 318 *bis* recita "*Le disposizioni della presente parte si applicano alle ipotesi contravvenzionali in materia ambientale previste dal presente decreto che non hanno cagionato danno o pericolo concreto e attuale di danno alle risorse ambientali, urbanistiche o paesaggistiche protette*"; la norma così come formulata investe la quasi totalità degli illeciti in materia ambientale aventi perlopiù natura

---

<sup>110</sup> La disposizione colma una delle più evidenti lacune connesse al recepimento della direttiva 2008/99 CE, la quale imponeva tra l'altro (art. 7) di sanzionare le persone giuridiche a vantaggio delle quali fossero stati commessi reati ambientali di danno o pericolo concreto alle matrici ambientali o alla vita o integrità fisica delle persone.

contravvenzionale (es. il reato di realizzazione e gestione di discarica abusiva di rifiuti pericolosi). Corre l'obbligo di sottolineare che le difficoltà maggiori in campo di illeciti ambientali si registrano proprio nella fase dell'accertamento probatorio, dal momento che solitamente non è la singola condotta a ledere concretamente il bene ambiente ma la sommatoria di tutte le condotte poste in essere; è evidente quindi la necessità di un mantenimento di violazioni anche esclusivamente cartolari o formali che vanno repressi in quanto potenzialmente lesive.<sup>111</sup> Considerando questa premessa il legislatore appare evidentemente poco avveduto, se non addirittura cieco: pretendere la dimostrazione che la condotta abbia cagionato un danno al bene ambiente ovvero un pericolo concreto ed attuale alla sua integrità equivale, in sostanza, all'introduzione di una *probatio diabolica* e alla impossibilità pratica di una futura applicazione delle fattispecie investite dalla disposizione.

Il successivo art. 318 *ter*, se possibile, risulta ancor di più privo di senso rispetto al precedente; esso recita (Prescrizioni). – “1. Allo scopo di eliminare la contravvenzione accertata, l'organo di vigilanza, nell'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria di cui all'articolo 55 del codice di procedura penale, ovvero la polizia giudiziaria impartisce al contravventore un'apposita prescrizione asseverata tecnicamente dall'ente specializzato competente nella materia trattata, fissando per la regolarizzazione un termine non superiore al periodo di tempo tecnicamente necessario. In presenza di specifiche e documentate circostanze non imputabili al contravventore che determinino un ritardo nella regolarizzazione, il termine può essere prorogato per una sola volta, a richiesta del contravventore, per un periodo non superiore a sei mesi, con provvedimento motivato che è comunicato immediatamente al pubblico ministero.”

La disposizione pone serie difficoltà al banco di prova pratico: provando a ragionare sul testo, e premettendo che la formula di apertura dichiara esplicitamente la finalità ultima di eliminare la contravvenzione accertata, un organo di vigilanza, in presenza di una presunta condotta illecita invece di attivare le normali procedure previste dal codice, dunque prendere conoscenza degli elementi del reato, investire il pubblico ministero e procedere a tutti gli accertamenti del caso deve assumere un ruolo che non gli è mai stato attribuito ovvero quello di poter emanare delle

---

<sup>111</sup> “Ci sono reati/contravvenzione di straordinaria importanza che sono reati di forma, “cartolari”, che non producono un danno immediato, ma sono la base essenziale per garantire operatività alla delinquenza ambientale di ogni tipo. Si pensi, a titolo di esempio, al reato di omessa iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali. In se stesso, questo reato non crea danno, ma la mancata iscrizione all'Albo è il presupposto per chiunque gestisce rifiuti in modo illegale per operare “in nero” ed in modo invisibile e –dunque – per trasportare, smaltire e sotterrare ogni tipo di rifiuti pericolosi. L'accertamento di una mancata iscrizione all'Albo è un cavallo di battaglia primario per ogni controllo ambientale e fonte iniziale di indagini a catena che poi possono portare anche a reati associativi e/o a reati di danno ambientale rilevante. Eppure questo in se stesso è un reato (...) di tipo formale e senza danno immediatamente percepibile e dimostrabile”. Così M. Santoloci, *La Legge sui delitti ambientali un giano bifronte: nella prima parte aggrava e nella seconda parte (di fatto) estingue i reati ambientali*, su *Diritto ambiente.net* del 17 marzo 2014.

“prescrizioni” – sottolineando la estrema vaghezza del termine impiegato e la assoluta carenza di indicazioni sulla loro natura, sul contenuto o sull’ente specializzato che dovrebbe intervenire; ancora allo stesso operatore viene rimessa l’individuazione di questo “tempo tecnico necessario” per adempiere alla prescrizione; il tutto senza coinvolgere minimamente il pubblico ministero. La disposizione immagina quindi, in una descrizione che non trova alcun riscontro nella realtà, un operatore di polizia giudiziaria assolutamente “esperto” in materia ambientale ed in grado di predisporre seduta stante delle prescrizioni di risanamento ambientale. Non basta: per tutto il periodo indicato nella prescrizione è sempre, stando alla lettura della norma, l’operatore a dover vigilare sull’esatta ottemperanza alle prescrizioni imposte, fermo restando un intervento (solo successivo) del pubblico ministero qualora sia necessario concedere una ulteriore proroga. La prosecuzione dell’articolo non permette di migliorare il giudizio negativo: *“Copia della prescrizione è notificata o comunicata anche al rappresentante legale dell’ente nell’ambito o al servizio del quale opera il contravventore. Con la prescrizione l’organo accertatore può imporre specifiche misure atte a far cessare situazioni di pericolo ovvero la prosecuzione di attività potenzialmente pericolose. Resta fermo l’obbligo dell’organo accertatore di riferire al pubblico ministero la notizia di reato relativa alla contravvenzione, ai sensi dell’articolo 347 del codice di procedura penale.”*

La considerazione che possano essere indicate specifiche misure volte a far cessare una situazione di pericolo mal si concilia evidentemente con la situazione posta in premessa che prevede appunto la possibilità del rimedio delle prescrizioni laddove sia possibile eliminare le conseguenze della condotta; la residua facoltà, poi, di investire l’Autorità giudiziaria non basta a rivestire di legalità l’intera disposizione.

Proseguiamo pure nell’analisi delle disposizioni successive; l’art. 318-*quater* prevede che *“Entro sessanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione ai sensi dell’articolo 318-ter, l’organo accertatore verifica se la violazione è stata eliminata secondo le modalità e nel termine indicati dalla prescrizione. Quando risulta l’adempimento della prescrizione, l’organo accertatore ammette il contravventore a pagare in sede amministrativa, nel termine di trenta giorni, una somma pari a un quarto del massimo dell’ammenda stabilita per la contravvenzione commessa. Entro centoventi giorni dalla scadenza del termine fissato nella prescrizione, l’organo accertatore comunica al pubblico ministero l’adempimento della prescrizione nonché l’eventuale pagamento della predetta somma. Quando risulta l’inadempimento della prescrizione, l’organo accertatore ne dà comunicazione al pubblico ministero e al contravventore entro novanta giorni dalla scadenza del termine fissato nella stessa prescrizione”*. Con la disposizione *de quo* all’organo di polizia giudiziaria vengono ora anche

attribuite funzioni amministrative: dovrebbe essere quest'ultimo infatti il soggetto chiamato a gestire l'intera procedura. Evidentemente chi ha posto mano al testo ha pensato di attribuirsi funzioni che andassero ben oltre la revisione del catalogo dei reati ambientali come dimostrato dall'ultimo articolo analizzato il 318 *quinques* che, stravolgendo tutte le norme dettate dal codice di procedura penale, stabilisce che *“Se il pubblico ministero prende notizia di una contravvenzione di propria iniziativa ovvero la riceve da privati o da pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio diversi dall'organo di vigilanza e dalla polizia giudiziaria, ne dà comunicazione all'organo di vigilanza o alla polizia giudiziaria affinché provveda agli adempimenti di cui agli articoli 318-ter e 318-quater.”* Non si comprendono le ragioni per cui in un testo che dovrebbe rafforzare la tutela dell'ambiente vengono introdotte queste sacche di garanzia di una futura e sicura impunità, senza contare che molto spesso le grandi indagini per traffico di rifiuti e per lo scoprimento di consorterie criminali organizzate prendono le mosse proprio dall'accertamento di piccole violazioni di natura formale.<sup>112</sup>

## **8. La protezione dell'ambiente quale tutela dei diritti umani: le evoluzioni della Corte di Strasburgo.**

La crescente attenzione riservata al bene ambiente può verificarsi anche sotto un altro profilo: oltre alla conservazione e tutela dell'ambiente in sé promossa dagli ordinamenti nazionali e dalla comunità internazionale si è cominciato ad avere riguardo, altresì, all'ambiente collegato ai diritti umani: è maturata, invero, la considerazione che ogni lesione al bene ambiente costituisca una frustrazione ad un diritto umano.

Il dibattito è quanto mai attuale, se si pensa al notissimo caso del sequestro della più grande acciaieria d'Europa, ovvero l'Ilva di Taranto, con l'accusa di aver determinato una situazione di grave pericolo per la salute e la vita di un numero indeterminato di persone con susseguente condizione di grave tensione popolare che ha riproposto sul tavolo del dibattito politico la delicata questione del bilanciamento tra il diritto alla salute, il diritto ad un'occupazione, e quello della tutela ambientale suscitando accese polemiche sul ruolo della magistratura - il cui intervento risulta il più delle volte tardivo dal momento che si situa in una fase in cui il danno ambientale è già verificato - e, soprattutto, sugli organi amministrativi assolutamente incapaci di porre in essere quelle azioni preventive per la tutela dell'ambiente.

---

<sup>112</sup> Si tratterebbe come ipotizzato da M. Santoloci quasi di reati presupposto dei delitti più rilevanti, così M. Santoloci, *La Legge sui delitti ambientali un giano bifronte: nella prima parte aggrava e nella seconda parte (di fatto) estingue i reati ambientali*, cit. pag. 6.

Della relazione tra danno ambientale e diritti umani è stata più volte nel corso di questi anni investita la Corte di Strasburgo<sup>113</sup> che è giunta ad affermare l'esistenza di un obbligo positivo posto a carico degli Stati di rendere effettivi i diritti garantiti dalla Convenzione e.d.u., statuendo che lo stesso non debba rimanere passivo di fronte agli obblighi assunti, ma sia tenuto ad adottare le misure ragionevoli ed adeguate per proteggere i diritti umani riconosciuti.<sup>114</sup> Al riconoscimento di una effettiva tutela del bene ambiente si è giunti, tuttavia, attraverso un percorso lento ed accidentato di cui può essere utile ripercorrere le fasi;

giòva ricordare che la Convenzione europea non tutela espressamente l'ambiente e tale dato ha senz'altro accresciuto le difficoltà di individuare un legame tra quest'ultimo e i diritti umani fondamentali.<sup>115</sup> Il processo individuato dalla Corte per giungere alla piena affermazione del diritto all'ambiente salubre quale diritto fondamentale è stato quello c.d. *par ricochet*, ovvero un meccanismo grazie al quale è possibile estendere l'area di tutela di determinati diritti garantiti dalla Convenzione ad altri dalla stessa non direttamente ricompresi riconoscendo protezione al diritto ad un ambiente salubre sotto il profilo del rispetto dapprima del domicilio, poi della vita privata e familiare e, infine, della vita. Ciò dimostra come il diritto europeo sia in costante evoluzione giacché come sostenuto dalla stessa Corte *“la Convenzione è uno strumento vivente ed i diritti in essa riconosciuti devono essere valutati alla luce delle concezioni ai nostri giorni prevalenti negli Stati democratici”*.<sup>116</sup>

Le prime pronunce che segnano un passaggio dalla protezione del domicilio a quella dell'ambiente, riconoscendo l'esistenza di un diritto a vivere in un ambiente calmo, esente da

---

<sup>113</sup> Per una completa disamina sulla giurisprudenza della Corte di Strasburgo cfr. V. Esposito, *Danno ambientale e diritti umani*, in *Diritto Penale contemporaneo*, 12 novembre 2012.

<sup>114</sup> Si vedano sul punto Caso Marckx contro Belgio, sent. 13 giugno 1979, par. 31; caso Airey contro Irlanda, sentenza 9 ottobre 79, par. 31; caso Artico contro Italia, sentenza 13 maggio 1980, par. 36. La Corte di Strasburgo ha, sotto tale formula, raggruppato quegli obblighi positivi, ossia di fare, che la Corte di Karlsruhe aveva tripartito nell'effetto di difesa classico e negli obblighi positivi di attuazione e di tutela dei diritti fondamentali e che le hanno consentito di dare fondamento costituzionale, in Germania, alla teoria degli effetti giuridici dei diritti fondamentali. In altri termini, aderendo alla Convenzione, gli Stati si sono impegnati ad un obbligo di risultato, dato che lo scopo della stessa non è quello di proteggere diritti teorici o illusori, ma effettivi e concreti (sentenza Airey, cit., par. 26). Questa concezione rivoluzionaria (così percepita dalla dottrina francese, ma del tutto trascurata in Italia) del rispetto e della protezione dovuti ai diritti umani, ha condotto la Corte non solo ad attribuire a certi diritti una portata ben maggiore di quella prevista dai Padri fondatori, ma ad estendere l'applicabilità della Convenzione ai rapporti tra privati. Ispirandosi, anche in questo caso, alle teorie tedesche della *Drittwirkung* (id est effetti nei confronti dei terzi), secondo cui i diritti fondamentali definiti nei testi costituzionali devono essere rispettati sia dai poteri pubblici che dai privati nei confronti di altri privati, la Corte ha attribuito ad alcuni diritti – ed in particolare e soprattutto a quelli previsti dall'art. 8.1. – quella che è stata definita efficacia orizzontale.

<sup>115</sup> Anche nella Costituzione italiana, così come in tutte le Costituzioni europee precedenti il 1975, non si rinviene una norma che espressamente tuteli l'ambiente. A livello comunitario la competenza in materia ambientale è stata introdotta solo nel 1987 con l'Atto Unico Europeo (in coincidenza con quello che fu definito l'anno dell'ambiente). La Carta di Nizza prevede all'art. 37, Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile.

<sup>116</sup> Sentenza 13 giugno 1979, Marckx.

inquinamento e rispettoso della salute risalgono agli anni '90 nei casi Lopez Ostra contro Spagna (6 dicembre 1994) e Guerra contro Italia (19 febbraio 1998); il passaggio maggiormente di interesse in queste due decisioni la Corte è quello che riconosce l'esistenza di un obbligo positivo, ossia di un obbligo di fare, da parte dello Stato, che non deve rimanere inerme, ma deve non soltanto prendere le misure idonee a far cessare o ridurre l'inquinamento, ma anche fornire alla popolazione interessata le rilevanti informazioni sui gravi rischi cui è esposta. Ed è attraverso il riconoscimento di quest'obbligo positivo – sussistente anche quando la violazione sia intervenuta nei rapporti tra privati – che la Corte ha reso lo Stato responsabile della situazione di salute dell'ambiente.

L'evoluzione della protezione ambientale quale corollario del diritto alla vita si deve alla sentenza Oneryildiz contro Turchia <sup>117</sup> nella quale viene per la prima volta affermato che la protezione del diritto alla vita può essere invocata in materia di inquinamento ambientale per i potenziali pericoli concernenti la relativa attività. Una aggressione all'ambiente può, quindi, violare il diritto alla vita, garantito e protetto dall'articolo 2 della Convenzione.

Con tale decisione viene estesa al diritto ambientale l'audace giurisprudenza elaborata sull'obbligo positivo a carico dello Stato di prendere tutte le misure necessarie per proteggere la vita delle persone sottoposte alla sua giurisdizione. Tale obbligo – discendente dalla formulazione dell'articolo 2 della Convenzione, secondo cui il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge – si concretizza sotto due aspetti, uno sostanziale ovvero l'adozione di misure necessarie per riconoscere ad ogni persona il godimento effettivo del diritto alla vita <sup>118</sup> - ed uno processuale - identificabile nel dovere di condurre una inchiesta efficace, tendente alla identificazione ed alla punizione dei responsabili. <sup>119</sup> in sintesi la mancanza di adeguate misure di *corporate governance* unitamente all'inottemperanza dell'obbligo di incriminazione e di esercizio dell'azione penale possono condurre ad una violazione dell'art 2 Convenzione.

---

<sup>117</sup> Sentenza della Grande Camera del 30 novembre 2004.

<sup>118</sup> Per profilo sostanziale si intende il “dovere primordiale dello Stato di dotarsi di un quadro legislativo ed amministrativo mirante ad una prevenzione efficace e avente una idoneità dissuasiva a mettere in pericolo il diritto alla vita”; così si legge nella Sentenza Osman contro Regno Unito del 28 ottobre 1998 par. 115. Tale dovere secondo la Corte è di sicura applicazione specie nel settore delle attività pericolose dove bisogna, in più, riservare un posto particolare ad una regolamentazione idonea alla specificità dell'attività in gioco, soprattutto al livello del rischio che può risulterne per la vita umana.

<sup>119</sup> A proposito del profilo processuale nella nota sentenza Osman già citata al par. 91 la Corte sostiene che “quando si verifica la morte di un uomo in circostanze suscettibili di coinvolgere la responsabilità dello Stato, l'articolo 2 della Convenzione comporta il dovere dello stesso di assicurare, con tutti i mezzi di cui dispone, una reazione adeguata – giudiziaria o di altra natura – perché il quadro legislativo e amministrativo instaurato al fine della protezione della vita, sia effettivamente messo in opera e, se del caso, le violazioni del diritto in discussione siano represses e sanzionate”.

La situazione dell'ordinamento italiano, il più delle volte in ritardo rispetto alle evoluzioni tracciate dalla normativa europea ovvero non rispettoso dei suoi dettami, spiega probabilmente la deriva attuale in cui la magistratura è chiamata (come si diceva all'inizio) sovente a svolgere ruolo di vicario tentando di recuperare ed imporre il rispetto dell'ordine pubblico europeo, delineato dagli organi di Strasburgo, che impone di punire imprese inquinanti e amministratori pubblici e privati per tutelare il diritto di ciascuno di noi a vivere in un ambiente sano.

## CAPITOLO II

*La “questione rifiuti” nell’ordinamento italiano: gestione e responsabilità nella filiera.*

*Il sistema informatico per la tracciabilità.*

**Sommario:** *Sezione I: la “materia” rifiuti nell’ordinamento interno* 1.1 Premessa: evoluzione storico normativa della nozione di rifiuto - 1.2 La disciplina interna della gestione dei rifiuti: principi ispiratori e classificazione - 1.3 La disciplina dei sottoprodotti ed il recupero del rifiuto: le novità introdotte dal D.Lgs 205/2010 - 1.4 Le responsabilità soggettive nella filiera dei rifiuti: produttori e detentori - 1.5 Ultime novità legislative in tema di rifiuti: la combustione illecita - **Sezione II: le questioni “spinose”** 2.1 La gestione dei rifiuti: problematiche connesse al “deposito temporaneo” - 2.2 Acqua di scarico o rifiuto liquido? Dalla definizione del confine terminologico importanti ricadute in tema di disciplina da adottare - **Sezione III: Il “SISTRI”:** *storia di un destino travagliato* 3.1 Evoluzione storico normativa: dalle origini alla legge 7 agosto 2012, n. 134. Osservazioni sulla natura del contributo - 3.2 Isteria legislativa e conseguenze sull’appartato sanzionatorio - 3.3 Decreto del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del territorio e del mare n. 96 del 20 marzo 2013: ennesimo start up - 3.4 Gli “ultimi atti” in materia di SISTRI. Il concreto funzionamento del sistema (se mai dovesse vedere la luce) - 3.5 Il trasporto con formulario **Sezione IV: Le principali fattispecie sanzionatorie in tema di rifiuti** 4.1 Il traffico illecito di rifiuti: cenno e rinvio - 4.2 Abbandono e deposito incontrollato - 4.3 Realizzazione e gestione di discarica abusiva - 4.4 Responsabilità amministrativa degli enti in materia ambientale

### Sezione I: la “materia” rifiuti nell’ordinamento interno

#### 1.1 Premessa: evoluzione storico normativa della nozione di rifiuto

*“In natura, il materiale (genomico) ridondante non è quasi mai ‘garbage’, cioè rifiuti che si buttano via, ma quasi sempre ‘junk’, cianfrusaglie o ferrivecchi pronti a essere reinterpretati e riutilizzati. Il riuso non è una strategia marginale, ma una strada maestra dell’evoluzione biologica.” –*

Stephen Jay Gould

(Biologo, zoologo, paleontologo e storico della scienza)

Pur se per il senso comune il significato da attribuire al termine rifiuto non esige grandi sforzi interpretativi, intendendosi la *res derelicta* priva di valore ed utilità che perciò viene scartata, la ricerca di una stabile linea di confine della categoria appassiona dottrina e giurisprudenza da tre decenni.

Il problema della gestione dei rifiuti si è posto, infatti, con evidenza a partire dagli anni '70 quando con lo sviluppo economico si verificò una crescita degli stessi cui si accompagnava una



loro acuita pericolosità che impose di affrontare non più (soltanto) il tema dello smaltimento bensì quello dei rischi di impatto sull'ambiente che questi potevano causare.

Va, in prima battuta, rilevato che una delle marcate differenze tra l'interpretazione derivante dalla *vox populi* e quella fornita dalla legge sta nel fatto che per il diritto è rifiuto anche ciò che potenzialmente conserva un valore residuo, potendosi ricavare da esso materie o sostanze suscettibili di riutilizzo. A livello interno l'esatta delimitazione della categoria rappresenta un banco di prova per la tenuta dei principi cardine dell'ordinamento penale, ovvero riserva di legge, tassatività, rapporto e gerarchia tra le fonti, riserva di giurisdizione.

Definire il "rifiuto" resta, inoltre, un'operazione fondamentale che non si riduce ad una disputa dottrinale, dal momento che ciò che non rientra giuridicamente in tale famiglia è insuscettibile dell'applicazione di tutte le disposizioni esistenti in materia.

Il dibattito sulla portata della definizione ha necessariamente coinvolto non soltanto dottrina e giurisprudenza interna ma altresì l'ordinamento comunitario, divenendo simbolo della profonda integrazione oramai esistente in materia giustificata dalla necessità di armonizzazione e considerato il potenziale offensivo delle condotte poste in essere in danno del bene ambiente in mancanza di un apparato normativo in grado di disciplinare il sistema dello smaltimento dei rifiuti; ancora in prospettiva comunitaria, anche da un punto di vista di politica economica si rendeva necessario disciplinare il futuro dei beni una volta cessata la loro utilità onde evitare disparità di disciplina e trattamento in un mercato che mirava ad eliminare tutte le barriere esistenti.

La "storia normativa" dei rifiuti rappresenta un esempio paradigmatico in cui istanze di elevata tutela ambientale, prevenzione e precauzione di matrice internazionale, assurse a direttrici della legislazione europea in materia, rischiano di collidere con altri principi perno del diritto penale nella specie il principio di legalità ed il suo corollario di tassatività- determinatezza.

Individuare gli esatti confini di ciò che giuridicamente viene inteso "rifiuto" non rappresenta, dunque, un mero esercizio di stile rilevandosi assolutamente determinante per l'operatività e l'efficacia dell'intera disciplina in materia ambientale: la nozione di rifiuto, infatti, lungi dal porsi quale elemento estraneo alla fattispecie concorre a concretizzare l'illeceità della condotta che, il più delle volte, risulta dal combinato disposto tra la norma incriminatrice del singolo contegno criminoso e quella che definisce l'elemento costitutivo del fatto. Il significato da attribuirsi al termine non opera, quindi, al pari delle norme extrapenali ma si pone quale elemento in grado di circoscrivere la fattispecie costituendo "*il nucleo significativo delle norme*

*incriminatici intese come criteri di determinazione dei comportamenti dei consociati in materia.*”<sup>120</sup>

L’opzione interpretativa prescelta ricade, dunque, necessariamente sulla portata del bene giuridico ambientale influenzando di conseguenza l’area di ciò che si deve considerare penalmente rilevante.

Uno dei primi provvedimenti sul tema è di matrice europea ovvero la Direttiva del 15 luglio 442/75/CE decisamente orientata ad una gestione del problema dei rifiuti non funzionale alla tutela di altri beni giuridici quali la salute ma ispirata da un netto ecocentrismo nonché al principio precauzionistico ed allo sviluppo sostenibile. Va da sé che la definizione fornita nella Direttiva fosse chiaramente aperta ed idonea a ricomprendere qualsiasi sostanza potenzialmente lesiva per il bene ambiente.<sup>121</sup>

A livello interno, Il primo testo legislativo organico *ad hoc* fu introdotto con il D.P.R. 915/1982,<sup>122</sup> che recepiva, in modo peraltro tardivo ed incompleto, la Direttiva del Consiglio europeo sopra citata:<sup>123</sup> tale decreto, soffermandosi sull’unico obiettivo di assicurare adeguati livelli di tutela all’igiene pubblica, non si incaricava affatto delle ripercussioni in materia ambientale;

nonostante le lacune e criticità segnalate, al Decreto di recepimento va, tuttavia, riconosciuto il merito di aver compiuto un primo, concreto tentativo di sistemazione in tema di smaltimento di rifiuti nonché di aver posto un argine alle condotte di traffico ed abbandono incontrollato che in assenza di qualsiasi disciplina avevano potuto proliferare: in seguito ad esso poterono svilupparsi tutti i dibattiti successivi che condussero alla legislazione che conosciamo attualmente.

L’art. 2 del provvedimento definiva il rifiuto come “*qualsiasi sostanza od oggetto derivante da attività umana o da cicli naturali, abbandonato o destinato all’abbandono*”. La disposizione non

---

<sup>120</sup> Così, G. M. Vagliasindi, *La definizione di rifiuto tra diritto penale ambientale e diritto comunitario*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2005, pag. 966.

<sup>121</sup> L’art. 1, lett. a) Dir. 442/75/CE definiva rifiuto, infatti “*qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l’obbligo di disfarsi secondo le disposizioni nazionali vigenti*”. Con il provvedimento *de quo* il problema della gestione dei rifiuti veniva interamente rimesso all’intervento della pubblica amministrazione.

<sup>122</sup> DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 10 settembre 1982, n. 915, *Attuazione delle direttive (CEE) n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi*. (GU n.343 del 15-12-1982 )

<sup>123</sup> Prima di allora la categoria di rifiuti veniva citata nel testo unico delle leggi sanitarie, R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 (art. 217-218) ma esclusivamente per disciplinare i poteri e i compiti dell’amministrazione centrale e nella L. 20 marzo 1941, n. 366, (in seguito abrogata ad opera del d.lgs. n. 22/1997) in materia di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, che conteneva, sia pure in maniera del tutto approssimativa e non chiarificatrice, una prima definizione di rifiuto solido urbano.

faceva cenno alcuno ai concetti di riduzione dei rifiuti, ovvero riutilizzo e riciclaggio degli stessi, confermando il disinteresse al complessivo impatto ambientale.

Al di là della individuazione delle diverse categorie ricomprese nella disciplina sopra indicata corre l'obbligo di interrogarsi sulla *ratio*, così come emerge dalla *voluntas legis*, di sostituire il termine "disfarsi" - espressamente citato nella Direttiva recepita - con il diverso concetto di abbandono: dovendo attribuire un preciso significato alle scelte operate si può osservare come il lemma abbandono implichi una precisa intenzione di disfacimento definitivo dell'oggetto, contrariamente al "disfarsi" che potrebbe includere anche un riutilizzo o riconversione dell'oggetto o sostanza.<sup>124</sup>

Superata l'impasse della diversa terminologia impiegata e volendo ricondurre comunque la categoria dei rifiuti alle fonti europee il dibattito virò sulla corretta interpretazione della disposizione ed in particolare su cosa potesse intendersi per "abbandonato" ovvero "destinato all'abbandono"; sul punto si registrarono due diversi orientamenti dottrinali: secondo un primo, che può definirsi soggettivistico, il concetto di abbandono recava in sé un indubbio riferimento ad una componente volitiva;<sup>125</sup> sarebbe stato quindi necessario indagare circa le concrete volontà del detentore per comprendere se esso avesse intenzione di "abbandonare" l'oggetto che per lui non rivestiva più alcuna utilità ovvero semplicemente trasferirlo ad altri (in questo caso la cessione avrebbe impedito di qualificare la cosa come rifiuto) introducendo in tal modo il concetto di materie prime secondarie;

per un secondo orientamento, invece, definibile oggettivistico, il rifiuto coincideva con la acclarata ed oggettiva mancanza di qualsivoglia utilità per il detentore;

in sostanza la nozione di rifiuto, se interpretata in conformità alla normativa la cui *ratio* è la tutela del bene ambientale attraverso la regolamentazione di tutte le attività di smaltimento e recupero, deve essere determinata con riferimento al detentore, in funzione dell'utilità che il materiale per lui conserva; in tal senso anche qualsiasi trattamento che possa destinare la cosa ad un riutilizzo la qualificherebbe come rifiuto.

Tale ultima direttrice interpretativa aveva il pregio di impedire ed arginare il fenomeno della dissimulazione di vere e proprie attività di smaltimento di rifiuti attraverso apparenti atti di compravendita ed in elusione della normativa in materia. L'adesione all'uno o all'altro degli

---

<sup>124</sup> Anche la giurisprudenza di legittimità si è occupata della differenza tra la definizione nazionale e quella comunitaria di rifiuto; secondo la Corte di Cassazione i due termini sono equivalenti, perché "*anche la situazione di abbandono della cosa ha l'implicito requisito della dimissione da parte del detentore*" Cfr. Cass. pen., sez. III, 16 febbraio 1988, Ridolfi, in *Giust. pen.*, 1989, II, 427.

<sup>125</sup> F. Mucciarelli, Rifiuti (reati relativi ai), in *Dig disc. pen.*, vol. XII, Torino, 1997, 267.

orientamenti non era di poco conto giacché da esso derivavano conseguenze per quegli oggetti suscettibili di riutilizzo in un altro ciclo produttivo, non sottratti *tout court* alla disciplina in materia di rifiuti ed al regime autorizzatorio ivi previsto. La giurisprudenza formatasi in seguito si dimostrò quasi esclusivamente orientata ad un'interpretazione di tipo oggettivistico riconducendo alla categoria tutti quei residui che non fossero utilizzati tal quali all'interno del medesimo ciclo produttivo.<sup>126</sup>

In aggiunta a tale stato dell'arte la giurisprudenza, inoltre, attraverso la consueta opera di interpretazione estensiva, richiamava la fattispecie di cui all'art. 674 c.p. di getto pericoloso di cose facendo rientrare la condotta di abbandono di rifiuti nell'alveo dei contegni idonei ad arrecare molestie o disturbo alle persone: le applicazioni più comuni della fattispecie si sono spesso incentrate sulle emissioni, come conseguenza frequente e naturale dell'abbandono dei rifiuti, piuttosto che sulla condotta di getto o versamento.<sup>127</sup>

I primi profili problematici emersi in relazione alla determinatezza della nozione di rifiuto, cui cercò di porre rimedio l'opera interpretatrice della giurisprudenza,<sup>128</sup> si aggravarono con l'introduzione, ad opera del decreto Ronchi,<sup>129</sup> della categoria delle materie prime secondarie.

Prima di approdare alla attuale definizione di rifiuto, l'art. 6<sup>130</sup> del D.Lgs. 22 del 1997<sup>131</sup> offriva una lettura del termine ampia e cumulativa di due elementi: il primo, oggettivo e di carattere

---

<sup>126</sup> Cfr. Cass. pen., sez. III, 14 aprile 1987, Perino, in *Cass. pen.*, 1988, 1942, a quanto consta, la prima pronuncia di legittimità che si sia occupata ex professo della questione; Cass. pen., sez. III, 18 marzo 1988, Boggio, in *Foro it.*, 1990, II, 434; Cass. pen., sez. III, 9 luglio 1990, Imbarrato, in *Giust. pen.*, 1991, II, 160. In senso contrario si veda Cass. pen., sez. III, 3 ottobre 1990, D'Angelo, in *Foro it.*, 1991, II, 714.

<sup>127</sup> Sul tema cfr. R. Lottini, *Art. 674 c.p. Getto pericoloso di cose*, in *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, a cura di F. Giunta, Padova, 2007, 1712 ss. Per la giurisprudenza in materia di rifiuti v. Cass. pen., sez. III, 20 gennaio 2006, n. 6330, L., in *Ragiusan* 2007, 273-274, 188.

<sup>128</sup> Tale opera della giurisprudenza risale al D.P.R., 10 settembre 1982, n. 915 in attuazione della direttiva n. 75/442. In tal senso si veda Pretura Asti, 10 gennaio 1986, in *Foro it.*, 1986, II, c. 446 ove si ritiene che proprio il riferimento alla normativa comunitaria debba costituire uno dei criteri ermeneutici per assegnare il giusto valore al termine abbandonare: "è palese che, in caso di incertezza, l'interprete deve sciogliere il dubbio dando prevalenza a quella tesi che più sia coerente con la disciplina comunitaria che costituisce in materia preciso e sicuro punto di riferimento e di indicazione normativa". Nello stesso senso: Pretura di Bassano del Grappa, 1 giugno 1984, Fontana, in *Giur. merito*, 1984, II, pag. 1145; Cass. pen., 8 febbraio 1991, Vandelli, in *Foro it.*, 1991, II, c. 711. Sulla compatibilità dell'art. 2 D.P.R. 915/1982 con la direttiva 75/442: Cass. pen., 16 febbraio 1988, Ridolfi, in *Foro it.*, 1989, II, c. 407 secondo cui "non sussiste contrasto tra la norma interna e quella comunitaria, tale quindi da richiedere l'interpretazione in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia Cee ex art. 177 del Trattato di Roma, giacché tra i termini "disfarsi" ed "abbandono" esiste equivalenza, considerato che la situazione di abbandono della cosa ha l'implicito requisito della dismissione da parte del detentore". Nello stesso senso: Corte d'Appello di Torino, 23 gennaio 1991, Ginatta, in *Riv. Pen.*, pag. 289 e Cass. Sez. Un., 27 marzo 1992, Viezzoli, in *Foro it.*, 1992, II, c. 420 ss.

<sup>129</sup> In precedenza si ricorda la Legge 9 novembre 1988, n. 475, in G.U., 10 novembre 1988, n. 264, 3, che ha convertito con emendamenti il D.L. 9 settembre 1988, n. 397 "Disposizioni urgenti in materia di smaltimento di rifiuti industriali", in G.U., 10 settembre 1988, n. 213, 3.

<sup>130</sup> L'art. 6, lett. a), del decreto Ronchi riproduceva stavolta in modo assolutamente fedele il testo della direttiva, definendo rifiuto "qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato A e di cui il detentore si disfi, abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi".

normativo, dell'appartenenza ad una delle categorie di materiali e sostanze individuate nell'allegato A del decreto stesso ed il secondo, soggettivo, legato alla nozione di "disfarsi".

In questo quadro un fattore di importante novità è costituito dalla circolare ministeriale (a firma dello stesso ministro dell'ambiente Ronchi) del 28 giugno 1999, la quale recava chiarimenti interpretativi in materia di definizione di rifiuto.<sup>132</sup>

Va sottolineato come il Decreto Ronchi abbia, per la prima volta, recepito gli indirizzi affermati a livello europeo in tema di gestione integrata di rifiuti dando piena attuazione ai principi preventivi nonché al riutilizzo ovvero riciclaggio o recupero dei rifiuti in condizioni di sicurezza. Nel tracciare la rotta per la individuazione della corretta disciplina da applicare caso per caso, la circolare forniva principalmente indicazioni sul piano operativo per l'accertamento dell'obbligo ovvero dell'intenzione di disfarsi;

secondo il provvedimento: 1) un soggetto "si disfa" di qualche cosa quando è in atto o è stata effettuata un'attività di smaltimento o di recupero, pertanto la qualificazione di una sostanza come rifiuto emerge dal fatto stesso dell'effettuazione, in atto o passata, di un'operazione di recupero o di smaltimento; 2) "l'obbligo di disfarsi" ricorrerebbe, invece, quando la destinazione di una sostanza allo smaltimento o al recupero è imposta per legge o per provvedimento dell'autorità, oppure quando il materiale considerato non è più idoneo alla funzione originaria e, per essere eventualmente impiegato in un ciclo produttivo, deve essere sottoposto a trattamento; 3) il più delicato accertamento dell'intenzione di disfarsi di qualche cosa riguarderebbe, infine, quei materiali, sostanze od oggetti che sono ancora idonei alla loro funzione originaria o possono essere utilizzati direttamente in altri cicli di produzione o di consumo, senza dover essere sottoposti ad alcun trattamento; in tali casi risultava decisiva l'intenzione del detentore di destinare il materiale alle operazioni di smaltimento o di recupero previste in modo generico negli allegati B e C del D.Lgs. 22/1997 ed in modo specifico nel D.M. 5 febbraio 1998 sul recupero dei rifiuti non pericolosi, oppure all'impiego diretto in un ciclo produttivo.

Onde porre rimedio al perdurante stato di incertezza normativa il legislatore decise di intervenire con un'interpretazione autentica della definizione di rifiuto contenuta nell'art. 14 del D.L. 8 luglio 2002, n. 138, poi convertito con Legge 8 agosto 2002, n. 178.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> il decreto veniva emanato in attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio.

<sup>132</sup> L'atto governativo doveva formalmente servire per fornire elementi utili agli operatori del settore per distinguere quali dei materiali, prima esclusi dalla disciplina sui rifiuti in virtù della disciplina introdotta dai decreti reiterati e del regime transitorio, vi dovessero rientrare. In particolare, la circolare prendeva le mosse dalla nozione di "materie prime secondarie" contenuta nel D.M. 5 febbraio 1998, di attuazione del d.lgs. 22/1997: tale nozione individuava dei rifiuti non pericolosi sottoposti a procedure semplificate di recupero ai sensi degli artt. 31 e 35 del decreto Ronchi, elencando le caratteristiche fisico-chimiche che questi dovevano possedere per essere sottoposte al regime semplificato.

Corre l'obbligo sottolineare come neanche la Corte di giustizia CE<sup>134</sup> fosse stata in grado di rimediare a quel deficit di sufficiente determinatezza più volte lamentato; come conseguenza si poté verificare, in quasi tutti gli stati membri, una serie di ricorsi promossi alla Corte Europea che spesso addivenne a soluzioni antitetiche;<sup>135</sup> anche gli orientamenti giurisprudenziali interni

---

<sup>133</sup> Art. 14 Interpretazione autentica della definizione di "rifiuto" di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 l. "Le parole: "si disfi", "abbia deciso" o "abbia l'obbligo di disfarsi" di cui all'articolo 6, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni, di seguito denominato: "decreto legislativo n. 22", si interpretano come segue: a) "si disfi": qualsiasi comportamento attraverso il quale in modo diretto o indiretto una sostanza, un materiale o un bene sono avviati o sottoposti ad attività di smaltimento o di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22; b) "abbia deciso": la volontà di destinare ad operazioni di smaltimento e di recupero, secondo gli allegati B e C del decreto legislativo n. 22, sostanze, materiali o beni; c) "abbia l'obbligo di disfarsi": l'obbligo di avviare un materiale, una sostanza o un bene ad operazioni di recupero o di smaltimento, stabilito da una disposizione di legge o da un provvedimento delle pubbliche autorità o imposto dalla natura stessa del materiale, della sostanza e del bene o dal fatto che i medesimi siano compresi nell'elenco dei rifiuti pericolosi di cui all'allegato D del decreto legislativo n. 22.2. ((Non ricorrono le fattispecie di cui alle lettere b) e c))) del comma 1, per beni o sostanze e materiali residuali di produzione o di consumo ove sussista una delle seguenti condizioni: a) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, senza subire alcun intervento preventivo di trattamento e senza recare pregiudizio all'ambiente; b) se gli stessi possono essere e sono effettivamente e oggettivamente riutilizzati nel medesimo o in analogo o diverso ciclo produttivo o di consumo, dopo aver subito un trattamento preventivo senza che si renda necessaria alcuna operazione di recupero tra quelle individuate nell'allegato C del decreto legislativo n. 22."

L'art. 14 è stato oggetto di critica quanto alla legittimità di un'interpretazione autentica del legislatore nazionale di una norma nazionale adottata in attuazione di una direttiva comunitaria. L'interpretazione autentica di una legge derivante da direttive comunitarie dovrebbe essere elaborata in ambito comunitario, risultando diversamente incompatibile con gli impegni assunti dall'Italia con il Trattato. Sul punto Amendola G., *L'interpretazione autentica della definizione comunitaria di rifiuto nel D. L. Omnibus*, in *Dir. pen. proc.*, fasc. 8/2002, pag. 942 afferma che "è inaccettabile a livello istituzionale che il legislatore italiano detti "norme di interpretazione autentica" di una definizione contenuta nelle direttive Ue ( e recepita nel "Ronchi") qual'è la definizione di rifiuto. E' cioè di immediata evidenza che solo l'Unione europea, in tutte le sue articolazioni (prima tra tutte la Corte di Giustizia) può farlo". Diversamente una parte della dottrina ritiene che con l'art. 14 il legislatore non abbia dettato un'interpretazione autentica di una norma comunitaria direttamente applicabile bensì un'interpretazione di una norma nazionale, l' art. 6 del decreto Ronchi, emanata in attuazione della direttiva 91/156, per cui era pienamente legittimato. La disposizione venne in seguito abrogata ad opera del D.Lgs 152/06.

<sup>134</sup> Sono numerosi gli interventi della Corte di Giustizia in materia di rifiuti. Si veda Ada Lucia De Cesaris, *Nota a: Corte giustizia CE, 11/11/2004 n. 457, sez. II Nozione di rifiuto: l'Italia perde il pelo ma non il vizio*, In *Riv. giur. ambiente* 2005, 02, 275. Nello stesso senso Corte di Giustizia, 11 settembre 2003, causa C-114/01; 18 aprile 2002, causa C-9/00; 15 giugno 2000, cause riunite C-418/1997 e C-419/1997; 18 dicembre 1997, causa C-129/1996; 25 giugno 1997, causa riunite C-304/1994, C-330/1994, C-342/1994 e C-224/1995; 28 marzo 1990, causa riunite 206/1988 e 207/1988.

<sup>135</sup> Si veda in proposito la pronuncia della Corte di giustizia delle comunità europee, sez. VI, 18 dicembre 1997, nei proc. riuniti C- 129/96, *Environnement Wallonie ASBL v Région wallonne*, in *European Court reports*, 1997, I-07411, edita in *Riv. giur. amb.*, 1998, 497ss. La Corte anche nell'occasione si attenne al rigore dei suoi precedenti, rispondendo che "il mero fatto che una sostanza sia inserita, direttamente o indirettamente, in un processo di produzione industriale non la esclude dalla nozione di rifiuto ai sensi dell'art. 1, lett. a), della direttiva 75/442, come modificata". Tuttavia, al punto 33 della motivazione la Corte evidenziava come "tale conclusione non pregiudica la distinzione, che occorre effettuare, come giustamente hanno sostenuto i governi belga, tedesco, olandese e del Regno Unito, tra il ricupero dei rifiuti ai sensi della direttiva 75/442, come modificata, e il normale trattamento industriale di prodotti che non costituiscono rifiuti, a prescindere peraltro dalla difficoltà di siffatta distinzione". Si veda ancora Corte di giustizia delle Comunità europee, 15 giugno 2000, nei proc. riuniti C-418/97 e C- 419/97, *Arco Chemie Nederland Ltd. ed Epon*, in *European Court reports*, 2000, I-04475, edita in *Foro it.*, 2000, IV, 468 s. La Corte basandosi sui principi di precauzione e di azione preventiva ammoniva che "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". Pregiudizio che, si precisava, sarebbe potuto "derivare dall'uso, da parte del legislatore nazionale, di modalità di prova come le presunzioni iuris et de iure che abbiano effetto di restringere l'ambito di applicazione della direttiva escludendone sostanze, materie o prodotti che rispondono alla definizione del termine «rifiuti» ai sensi della direttiva". Inoltre,

che si registrano tra il 2000 e il 2002, pur affrontando la disciplina delle c.d. materie prime secondarie, non approfondivano la questione specifica e delicata del regime cui dovevano essere assoggettati i rifiuti suscettibili di essere riutilizzati nel medesimo o in altri cicli produttivi senza alcun tipo di trattamento. Secondo la Cassazione infatti *“sia per l’interpretazione della nozione legislativa nazionale, di cui al decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, sia per le affermazioni della Corte di giustizia della Comunità Europea, le cui decisioni sono immediatamente e direttamente applicabili in ambito nazionale, (...) la nozione di rifiuto non deve essere intesa nel senso di escludere le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica”*<sup>136</sup>. Nel complesso la giurisprudenza nostrana si mostrava insensibile al dibattito della dottrina e finanche alle indicazioni del legislatore, sia rifiutando qualsiasi apertura all’elaborazione di una categoria giuridica quale quella dei sottoprodotti o delle materie prime secondarie riutilizzabili tal quali, che ribadendo l’assoluta necessità che il riutilizzo fosse oggettivo attuale ed effettivo, così depotenziando qualsiasi forma di presunzione legislativa e prescindendo dalla componente soggettiva della nozione di rifiuto.

In tale situazione non stupisce, dunque, l’intervento del legislatore interno in via di interpretazione autentica: la problematica che ne seguì fu dovuta, se mai, al contrasto tra la predetta norma e la vigente Direttiva comunitaria: in conseguenza di una puntuale applicazione dell’art. 14 si sarebbe verificata una contrazione dell’ambito applicativo delle norme comunitarie.<sup>137</sup>

---

per la prima volta la Corte si occupava del rapporto tra nozione di rifiuto e nozione di recupero, precisando che *“anche se il rifiuto è stato oggetto di un’operazione di ricupero completo, la quale comporti che la sostanza di cui trattasi ha acquisito le stesse proprietà e caratteristiche di una materia prima, ciò nondimeno tale sostanza può essere considerata rifiuto se, conformemente alla definizione di cui all’art. 1, lett. a, della direttiva, il detentore della sostanza se ne disfi o abbia deciso o abbia l’obbligo di disfarsene”*.

<sup>136</sup> Cass. pen., sez. III, 27 novembre 2002, Ferretti, in *Foro it.*, 2003, II, 116. Per una più completa disamina Cass. pen., sez. III, 5 marzo 2002, Amadori, in *Foro it.*, 2002, II, 673; Id., 18 giugno 2002, Zatti, in CED rv.222390; Cass. pen., sez. III, 24 agosto 2000, Sassi, in *Impresa*, 2001, 280, in tema di materiali di risulta dall’attività di scavo di un traforo.

<sup>137</sup> La giurisprudenza, invece, ha sviluppato due orientamenti antitetici, il primo diretto a rinvenire la compatibilità dell’interpretazione con la normativa comunitaria e con i precedenti orientamenti della Corte di Giustizia - Cass. pen., 13 dicembre 2002, Pittini e Origlia, in *Foro it.*, 2003, II, c. 527; Cass. pen., 31 luglio 2003, Agogliati, in *Riv. Amb.*, 2003, pag. 1095 ss. - il secondo invece, mirato a perseguire la necessità della disapplicazione in quanto norma contrastante con la definizione comunitaria di rifiuto dettata dalla direttiva 75/442 e con l’interpretazione della stessa ad opera della Corte di Giustizia. Alcuni giudici, richiamando la pronuncia CGCE, 25 giugno 1997, c. 304/94, c. 330/94, c. 342/94 e c. 224/95, Tombesi e altri, in *Racc.*, 1997, I-3602, punto 46, che ha istituito una nozione comune di rifiuti, applicabile estensivamente in virtù dell’efficacia del regolamento (art. 2 del regolamento 259/1993 che rinvia all’art. 1 lett. a) della direttiva 75/442), hanno concluso per la diretta applicazione della definizione comunitaria di rifiuto dettata, per relationem alla direttiva 75/442, dal regolamento 259/1993 e dunque direttamente applicabile nel nostro ordinamento.

La soluzione risolutiva del contrasto giunse con la nota sentenza Niselli<sup>138</sup> che ritenne come un'interpretazione della definizione di rifiuto quale quella recata dall'art. 14 D.L. 138/2002, escludesse indebitamente dal campo di applicazione della direttiva sostanze e materiali che vi sarebbero dovuti rientrare: seppure infatti, fosse lasciata agli Stati la discrezionalità nell'attuare gli elementi definiti nelle direttive, non era consentito ai legislatori nazionali di restringerne l'ambito di applicazione. Una tale riduzione della portata applicativa ne avrebbe, infatti, pregiudicato le finalità e compromesso i principi di precauzione ed azione preventiva su cui è fondata la politica ambientale della Comunità; in sostanza la sentenza ribadisce un assunto generale in tema di approccio al diritto comunitario: l'attribuzione o l'esclusione della qualifica di rifiuto va accertata, caso per caso, alla luce del complesso delle circostanze, tenendo conto delle finalità della normativa comunitaria in modo da non pregiudicarne l'efficacia.

La disputa a seguito della sentenza Niselli si incentrò sul contrasto fra l'obbligo di disapplicazione di una norma interna contrastante con il dettato comunitario ed il principio di legalità e di riserva di legge in materia penale; l'attribuzione di una responsabilità penale del singolo sulla base di una direttiva non trasposta, per aver questi tenuto un comportamento lecito per il diritto interno ma contrastante con i principi comunitari, si sarebbe tradotta, infatti, in un'effettiva violazione del principio di legalità. Tuttalpiù, ed è questa la considerazione condivisa, si sarebbe potuti giungere ad una responsabilità dello Stato membro a livello comunitario.

Sotto un profilo pratico, quindi, per la definizione di rifiuto, e con riferimento ai fatti commessi prima dell'emanazione del D.L. 138/2002, il contrasto tra l'art. 14 e l'art.1 lett. a) della direttiva 75/442 avrebbe condotto alla disapplicazione dell'art. 14, che esclude la responsabilità penale, con conseguente reviviscenza della norma definitoria vigente al momento di commissione del fatto, e cioè l'art. 6 del d.lgs. 22/197.<sup>139</sup>

La soluzione definitiva al contrasto si deve al d.lgs. n. 152 del 2006 che ha previsto l'abrogazione dell'art. 14, contribuendo ad una più precisa definizione di rifiuto anche attraverso la categorizzazione dei c.d. sottoprodotti nonché della "cessazione della qualifica di rifiuto".

La nozione attuale di rifiuto può trarsi, quindi, dal c.d. Codice Ambientale che lo considera come *"qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di*

---

<sup>138</sup> CGCE, 11 novembre 2004, c. 457/02, Niselli, in *Dir. pen. proc.* 2005, pag. 386.

<sup>139</sup> La disapplicazione dell'art. 14 in relazione ai fatti commessi dopo la sua emanazione si risolverebbe in una violazione del principio di legalità risolvendosi in una disapplicazione in malam partem e prevedendo la punizione di un fatto che al momento in cui fu commesso non costituiva reato. Una tale conclusione potrebbe essere messa in discussione solo ove si riconoscesse al principio di preminenza del diritto comunitario un'efficacia tale da prevalere anche sul principio del favor rei, impedendo la retroattività della norma successiva più favorevole al reo rispetto a quella vigente al momento del fatto.



*disfarsi*”<sup>140</sup>. Tale definizione deriva dalla riscrittura del dispositivo operata dal D.Lgs. 205/2010 che ha soppresso il problematico riferimento all’Allegato A che aveva originato non poche letture fuorvianti da parte di chi individuava in esso una lettura chiusa della categoria del rifiuto; volendo analizzare partitamente le tre situazioni descritte dalla disposizione e tralasciando l’azione oggettiva del disfarsi sulla quale *nulla quaestio*, occorre soffermarsi sull’intenzione ovvero sull’obbligo di disfarsi: l’intenzione di disfarsi comporta, con ogni evidenza, il riferimento a parametri, oltre che oggettivi, soggettivi imponendo alle autorità preposte alla vigilanza di indagare in una certa misura e per via induttiva sulle concrete intenzioni del possessore (o detentore) del rifiuto.<sup>141</sup>

Pochi dubbi al contrario solleva l’inciso obbligo di disfarsi posto che esso postula una necessaria discendenza da una fonte normativa ovvero da un provvedimento specifico adottato dalla p.a..

Giova, tuttavia, tracciare un discrimine tra il concetto del disfarsi dalla prospettiva degli obblighi contrattuali e quello assunto nell’ambito della gestione del ciclo dei rifiuti: sotto tale ultimo aspetto il concetto di disfarsi può farsi coincidere con il momento in cui si assume la decisione di avviare la sostanza al processo di recupero, riciclaggio ovvero smaltimento. La categoria dei rifiuti non può, infatti, assolutamente ritenersi chiusa e, tantomeno, il codice Cer può costituire un metodo certo per determinare l’inclusione o l’esclusione di una sostanza dal catalogo dei rifiuti. Questo non vuol dire, tuttavia, che la definizione di rifiuto sia soggettiva: una volta che una sostanza riporti le caratteristiche dettate dalla parte IV del TUA per potersi definire rifiuto tale condizione diviene oggettiva.

Alla qualifica di rifiuto seguono una serie di obblighi ed adempimenti in capo al produttore o detentore, in primis dotarsi delle autorizzazioni necessarie (ovvero iscrizione o comunicazione) con riferimento all’attività di gestione posta in essere ovvero raccolta, stoccaggio, smaltimento trasporto etc..<sup>142</sup> l’intera disciplina in tema di gestione si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto, lasciando trasparire l’intenzione del legislatore di voler monitorare l’intero ciclo di vita del rifiuto dalla sua produzione fino al completo smaltimento ovvero al suo

---

<sup>140</sup> Dispositivo dell’art. 183 TUA. Per rifiuto pericoloso si intende invece *quel rifiuto che presenta una o più caratteristiche di cui all’allegato I della parte quarta del presente decreto*; (...)La definizione, già accolta dall’art. 6 del decreto Ronchi 22/1997 è la riproposizione della nozione comunitaria di rifiuto della direttiva 75/4428, modificata successivamente dalla direttiva 91/1569 nonché dal decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 "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". (10G0235) (GU n. 288 del 10-12-2010 - Suppl. Ordinario n.269).

<sup>141</sup> A tal proposito M. Santoloci richiama, sia pure con le dovute diversificazioni l’istituto del tentativo in diritto penale per individuare l’inidoneità dell’atto e la sua non equivocità, in M. Santoloci V. Vattani, *Rifiuti e non rifiuti*, Terni, 2012 pag. 28.

<sup>142</sup> Per gestione si intende la fase complessiva che, in seguito alla produzione del rifiuto va dalla raccolta, allo smaltimento ricomprendendovi trasporto e recupero (art. 183 lett. n TUA).

recupero; in tal modo risulta altresì più agevole ricostruire il percorso della gestione illegale gestita dalle c.d. ecomafie.

## **1.2 La disciplina interna della gestione dei rifiuti: principi ispiratori e classificazione**

A livello interno il tema dei rifiuti è disciplinato dalla parte IV del D.Lgs 152/2006 dedicato altresì alla bonifica dei siti inquinati:<sup>143</sup> si tratta, evidentemente, di una materia in continua evoluzione vuoi per l'adeguamento ai dettati comunitari che per l'interferenza degli orientamenti giurisprudenziali, impegnati, soprattutto, a differenziare i rifiuti dai sottoprodotti.

Nella relazione illustrativa al testo unico si evidenzia l'intento di accorpate le disposizioni concernenti settori omogenei di disciplina e di raccogliere, unificandole, le disposizioni successive al Decreto Ronchi. Si sottolineano, inoltre, le difficoltà operative riscontrate dagli addetti al settore manifestando al contempo la volontà di inserire nel nuovo testo chiarimenti e precisazioni volte a fornire certezze comportamentali e limitare il ricorso all'Autorità giudiziaria. Non mancano, infine, i richiami ai tormentatissimi rapporti con la normativa comunitaria la cui Corte di Giustizia ha spesso affrontato questioni riguardanti i rifiuti nel nostro paese: in una nota ufficiale veniva precisato che *“in sei casi l'Italia non si è conformata alla decisioni adottate nei suoi confronti dalla Corte di Giustizia europea. Un altro caso contesta la pratica adottata sistematicamente negli ultimi tempi dall'Italia volta a definire i rifiuti in modo più restrittivo rispetto al diritto comunitario, di modo che alcuni tipi di rifiuti, non più considerati tali, non rientrino più nell'ambito di applicazione delle norme europee”*. Trattando delle condanne del nostro paese da parte delle istituzioni comunitarie non si può non ricordare come con una prima sentenza, nel 2007<sup>144</sup>, la Corte di Giustizia dichiarò che l'Italia era venuta meno, in modo generale e persistente, agli obblighi relativi alla gestione dei rifiuti stabiliti dalle direttive relative ai rifiuti, ai rifiuti pericolosi e alle discariche di rifiuti. Nel 2013, la Commissione ha constatato come il nostro paese non avesse ancora adottato tutte le misure necessarie per dare esecuzione alla sentenza del 2007. In particolare, 218 discariche ubicate in 18 delle 20 regioni italiane non erano conformi alla direttiva «rifiuti» (dal che si poteva desumere che fossero in esercizio discariche prive di autorizzazione); inoltre, 16 discariche su 218 contenevano rifiuti pericolosi in violazione della direttiva «rifiuti pericolosi»; infine, l'Italia non aveva dimostrato che 5 discariche fossero state oggetto di riassetto o di chiusura ai sensi della direttiva «discariche di

---

<sup>143</sup> Per una completa disamina, L. Ramacci, *Rifiuti: la gestione e le sanzioni*, Piacenza, 2014.

<sup>144</sup> Sentenza della Corte del 26 aprile 2007, Commissione/Italia (causa C-135/05).

rifiuti». Di conseguenza , il 2 dicembre 2014, l'Italia è stata condannata a pagare una somma forfettaria di EUR 40 milioni.<sup>145</sup>

Tornando ad occuparci della parte IV queste, in sintesi, le direttrici principali: integrazione della disciplina contenuta nell'articolato nonché coordinamento con i provvedimenti di recepimento delle direttive comunitarie in materia; abrogazione delle disposizioni incompatibili e definizione di una disciplina transitoria; revisione della materia delle bonifiche e ridefinizione delle priorità nella gestione dei rifiuti; rideterminazione del deposito temporaneo e introduzione di una normativa specifica su terre e rocce da scavo nonché materiali edilizi inerti non inquinanti; revisione del catasto dei rifiuti e di trasporto; aggiornamento e rivisitazione del quadro sanzionatorio.<sup>146</sup>

Il c.d. codice Ambientale si occupa, tra le altre cose, di individuare una vera e propria gerarchia di principi nella gestione dei rifiuti; a tal proposito uno dei massimi canoni ispiratori è quello di prevenzione<sup>147</sup> per rafforzare il quale il nuovo art. 178 *bis* del TUA, ottemperando ai dettami della Direttiva 2008/99/CE, introduce la c.d. responsabilità estesa del produttore coinvolgendo in tal modo in misura maggiore tutti gli attori coinvolti nella catena della gestione del rifiuto. In rapida successione si trovano il riutilizzo (oggetto di trattazione in seguito) ed il riciclaggio per la cui definizione occorre rifarsi alle riscritture operate dal D.Lgs 205/2010. La definizione attuale

---

<sup>145</sup> Sentenza Corte di Giustizia UE Sez. Grande, sentenza 02.12.2014 n. C-196/13; inoltre l'Italia dovrà versare altresì una penalità semestrale a far data dalla sentenza e fino all'esecuzione della sentenza del 2007. La penalità sarà calcolata, per quanto riguarda il primo semestre, a partire da un importo iniziale di EUR 42.800.000. Da tale importo saranno detratti EUR 400.000 per ciascuna discarica contenente rifiuti pericolosi messa a norma ed EUR 200.000 per ogni altra discarica messa a norma. Per ogni semestre successivo, la penalità sarà calcolata a partire dall'importo stabilito per il semestre precedente detraendo i predetti importi in ragione delle discariche messe a norma in corso di semestre.

<sup>146</sup> Si segnala, per completezza, l'emanazione della Direttiva 2006/12/CEE intervenuta il 5 aprile 2006 quindi a pochissimi giorni dall'entrata in vigore del TUA con la quale si è proceduto ad una codificazione della Direttiva 75/422/CEE che veniva quindi abrogata. Vanno inoltre citati i provvedimenti interni di modifica al D.Lgs 152/2006: Legge 12 luglio 2006, n. 228, in materia di VIA VAS e ICCP; D.Lgs 16 gennaio 2008, n.4 che apportava modifiche sostanziali in materia di acque e rifiuti.

<sup>147</sup> Si veda in proposito l'art. 179 TUA comma 5 *“Le pubbliche amministrazioni perseguono, nell'esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a favorire il rispetto della gerarchia del trattamento dei rifiuti di cui al comma 1 in particolare mediante: a) la promozione dello sviluppo di tecnologie pulite, che permettano un uso più razionale e un maggiore risparmio di risorse naturali; b) la promozione della messa a punto tecnica e dell'immissione sul mercato di prodotti concepiti in modo da non contribuire o da contribuire il meno possibile, per la loro fabbricazione, il loro uso o il loro smaltimento, ad incrementare la quantità o la nocività dei rifiuti e i rischi di inquinamento; c) la promozione dello sviluppo di tecniche appropriate per l'eliminazione di sostanze pericolose contenute nei rifiuti al fine di favorirne il recupero; d) la determinazione di condizioni di appalto che prevedano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti e di sostanze e oggetti prodotti, anche solo in parte, con materiali recuperati dai rifiuti al fine di favorire il mercato dei materiali medesimi; e) l'impiego dei rifiuti per la produzione di combustibili e il successivo utilizzo e, più in generale, l'impiego dei rifiuti come altro mezzo per produrre energia”*, nonché l'art. 180 TUA comma 1 bis introdotto dal comma 1 dell'art. 5, Decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205. *“Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adotta entro il 12 dicembre 2013, a norma degli articoli 177, 178, 178-bis e 179, un programma nazionale di prevenzione dei rifiuti ed elabora indicazioni affinché tale programma sia integrato nei piani di gestione dei rifiuti di cui all'articolo 199. In caso di integrazione nel piano di gestione, sono chiaramente identificate le misure di prevenzione dei rifiuti.”*

del lemma è infatti richiamata all'art. 183 comma 1 lett. u) così come sostituito dal Decreto citato “«riciclaggio»: qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini. Include il trattamento di materiale organico ma non il recupero di energia né il ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o in operazioni di riempimento”<sup>148</sup>.

Si intuisce come lo smaltimento - definito dal TUA come qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia - costituisca una opzione residuale da effettuare solo laddove non sia possibile alcun altro intervento di recupero; di esso si occupa l'art. 182 TUA che stabilisce come i rifiuti avviati a tale destinazione debbano essere il più possibile ridotti (in massa e volume) e posti in assolute condizioni di sicurezza, ricorrendo a tal fine ad una rete adeguata ed attrezzata di impianti *ad hoc* al fine di ridurre il più possibile i movimenti dei rifiuti.<sup>149</sup>

Altro tema preminente nella materia riveste la disciplina della loro classificazione,<sup>150</sup> contenuta nell'art. 184 del D.Lgs 152/2006 il quale opera una distinzione basata sulla loro origine nonché sul grado di pericolosità, individuando quindi le categorie dei rifiuti urbani e speciali<sup>151</sup> e dei

---

<sup>148</sup>Sempre in tema di riciclaggio l'art. 181 TUA come modificato dal D.Lgs 205/2010 stabilisce che “1. Al fine di promuovere il riciclaggio di alta qualità e di soddisfare i necessari criteri qualitativi per i diversi settori del riciclaggio, sulla base delle indicazioni fornite dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, le regioni stabiliscono i criteri con i quali i comuni provvedono a realizzare la raccolta differenziata in conformità a quanto previsto dall'articolo 205. Le autorità competenti realizzano, altresì, entro il 2015 la raccolta differenziata almeno per la carta, metalli, plastica e vetro, e ove possibile, per il legno, nonché adottano le misure necessarie per conseguire i seguenti obiettivi: a) entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti quali, come minimo, carta, metalli, plastica e vetro provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente di altra origine, nella misura in cui tali flussi di rifiuti sono simili a quelli domestici, sarà aumentata complessivamente almeno al 50% in termini di peso; b) entro il 2020 la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e altri tipi di recupero di materiale, incluse operazioni di colmatazione che utilizzano i rifiuti in sostituzione di altri materiali, di rifiuti da costruzione e demolizione non pericolosi, escluso il materiale allo stato naturale definito alla voce 17 05 04 dell'elenco dei rifiuti, sarà aumentata almeno al 70 per cento in termini di peso.”

<sup>149</sup>A tal proposito l'art. 182 co. 3 stabilisce che “È vietato smaltire i rifiuti urbani non pericolosi in regioni diverse da quelle dove gli stessi sono prodotti, fatti salvi eventuali accordi regionali o internazionali, qualora gli aspetti territoriali e l'opportunità tecnico economica di raggiungere livelli ottimali di utenza servita lo richiedano.”

<sup>150</sup>Sul punto cfr R. Bertuzzi, *La classificazione dei rifiuti: i rifiuti pericolosi nel sistema del T.U. ambiente - Codici a specchio*, articolo del 3 giugno 2014 disponibile sul sito [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

<sup>151</sup>Art. 184. Classificazione “1. Ai fini dell'attuazione della parte quarta del presente decreto i rifiuti sono classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi. 2. 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'art. 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), e) ed e). 3. Sono rifiuti speciali: a) i rifiuti da attività agricole e agro-industriali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2135 c.c.; b) i rifiuti derivanti dalle attività di demolizione, costruzione, nonché i rifiuti che derivano dalle attività di scavo, fermo restando quanto

rifiuti pericolosi e non dalla cui distinzione originano una serie di riflessi in tema di autorizzazioni e regime gestionale e sanzionatorio.<sup>152</sup> Ovviamente il passaggio che impegna maggiormente i tecnici attiene alla definizione di “pericolosità”, per la cui chiarificazione la disposizione rimanda all’allegato I della parte IV dello stesso codice dell’Ambiente che riporta un elenco delle caratteristiche di pericolosità dei rifiuti.

La normativa penale italiana fa riferimento sia ai rifiuti pericolosi che a quelli non pericolosi: scelta quest’ultima discutibile e non in linea con l’*extrema ratio* che dovrebbe guidare le scelte di incriminazione, ritenendo invero sufficienti a contrastare la gestione illecita dei rifiuti non pericolosi l’arsenale di sanzioni amministrative.

L’impianto classificatorio è risalente alla Direttiva 75/442/CEE “Direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti” che, all’art. 1 lett. a) secondo capoverso, attribuiva alla Commissione il compito di predisporre un elenco di rifiuti rientranti nelle categorie elencate all’Allegato I della stessa direttiva. In ottemperanza a quanto disposto la Commissione con Decisione 94/3/CEE istituì l’elenco dei rifiuti, meglio conosciuto come Catalogo Europeo dei Rifiuti, acronimo CER.

---

*disposto dall’articolo 184-bis; c) i rifiuti da lavorazioni industriali; 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 dalla depurazione delle acque reflue e da abbattimento di fumi; h) i rifiuti derivanti da attività sanitarie”.*

<sup>152</sup> Dalla parte IV sono espressamente sottratte alcune tipologie o sostanze elencate dall’art. 185 TUA

*Articolo 185 Esclusioni dall’ambito di applicazione 1. Non rientrano nel campo di applicazione della parte quarta del presente decreto: a) le emissioni costituite da effluenti gassosi emessi nell’atmosfera e il biossido di carbonio catturato e trasportato ai fini dello stoccaggio geologico e stoccato in formazioni geologiche prive di scambio di fluidi con altre formazioni a norma del decreto legislativo di recepimento della direttiva 2009/31/CE in materia di stoccaggio geologico di biossido di carbonio; b) il terreno (in situ), inclusi il suolo contaminato non scavato e gli edifici collegati permanentemente al terreno, fermo restando quanto previsto dagli artt. 239 e ss. relativamente alla bonifica di siti contaminati; c) il suolo non contaminato e altro materiale allo stato naturale escavato nel corso di attività di costruzione, ove sia certo che esso verrà riutilizzato a fini di costruzione allo stato naturale e nello stesso sito in cui è stato escavato; d) i rifiuti radioattivi; e) i materiali esplosivi in disuso; f) le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera b), paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l’ambiente ne’ mettono in pericolo la salute umana. 2. Sono esclusi dall’ambito di applicazione della parte quarta del presente decreto, in quanto regolati da altre disposizioni normative comunitarie, ivi incluse le rispettive norme nazionali di recepimento: a) le acque di scarico; b) i sottoprodotti di origine animale, compresi i prodotti trasformati, contemplati dal regolamento (CE) n. 1774/2002, eccetto quelli destinati all’incenerimento, allo smaltimento in discarica o all’utilizzo in un impianto di produzione di biogas o di compostaggio; c) le carcasse di animali morti per cause diverse dalla macellazione, compresi gli animali abbattuti per eradicare epizootie, e smaltite in conformità del regolamento (CE) n. 1774/2002; d) i rifiuti risultanti dalla prospezione, dall’estrazione, dal trattamento, dall’ammasso di risorse minerali o dallo sfruttamento delle cave, di cui al decreto legislativo 30 maggio 2008, n. 117; 3. Fatti salvi gli obblighi derivanti dalle normative comunitarie specifiche, sono esclusi dall’ambito di applicazione della Parte Quarta del presente decreto i sedimenti spostati all’interno di acque superficiali ai fini della gestione delle acque e dei corsi d’acqua o della prevenzione di inondazioni o della riduzione degli effetti di inondazioni o siccità o ripristino dei suoli se è provato che i sedimenti non sono pericolosi ai sensi della decisione 2000/532/CE della Commissione del 3 maggio 2000, e successive modificazioni. 4. Il suolo escavato non contaminato e altro materiale allo stato naturale, utilizzati in siti diversi da quelli in cui sono stati escavati, devono essere valutati ai sensi, nell’ordine, degli articoli 183, comma 1, lettera a), 184-bis e 184-ter.*

Con riferimento ai rifiuti pericolosi, la Direttiva 91/689/CEE “Direttiva del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi” all’art. 1 quarto comma attribuiva alla Commissione il compito di predisporre un elenco di rifiuti pericolosi rientranti nelle categorie elencate all’Allegato II della stessa direttiva. L’elenco fu istituito dalla relativa Commissione con la Decisione 94/904/CEE.

In ultimo l’attuale catalogo dei rifiuti è quello adottato con la Decisione della Commissione 2000/532/CE che sostituisce la Decisione 94/3/CEE entrata in vigore a partire dal primo gennaio 2002 comprensivo di quelli pericolosi e non pericolosi.

I rifiuti, la cui definizione come si è visto è data dall’art. 183 TUA, sono puntualmente elencati nell’allegato D del medesimo testo<sup>153</sup> che tuttavia non rappresenta affatto un *numerus clausus* giacché, come si precisa nell’allegato, “Una sostanza o un oggetto è considerato rifiuto solo se rientra nella definizione di cui all’3 punto I della Direttiva 2008/98/CE”;<sup>154</sup> tocca ammettere come, tuttavia, un elenco esaustivo di tutti i rifiuti rappresenti un obiettivo difficilmente raggiungibile, vuoi per la universalità degli oggetti e delle sostanze esistenti ma soprattutto in ossequio a quei canoni di legalità e colpevolezza che vincolano il legislatore a delineare con sufficiente chiarezza una nozione di rifiuto in grado da consentire una agevole applicazione.

La catalogazione dei rifiuti si basa essenzialmente, ma non esclusivamente, sulla base del prodotto da cui essi traggono origine. Novità al T.U.A. sono state introdotte, specie in tema di rifiuti pericolosi dal D.lgs 205/2010.<sup>155</sup> Il Decreto in questione introduce il concetto di “preparazione per il riutilizzo”<sup>156</sup> ovvero tutte quelle manovre descritte all’art. 183 comma 1 lett. q) di “controllo, pulizia, smontaggio e riparazione attraverso cui prodotti o componenti di

---

<sup>153</sup> I due elenchi sono oggi ricompresi e armonizzati nell’allegato D alla parte quarta del Dlgs. 152/2006. Ad ogni tipologia di rifiuto è attribuito un codice CER, quelli pericolosi sono contrassegnati da un asterisco finale. L’identificazione di una qualsivoglia tipologia di rifiuto, mediante l’attribuzione del CER, è così riassumibile: a) identificazione della fonte che genera il rifiuto consultando i Titoli dei capitoli da 01 a 12 o da 17 a 20; b) se nessuno dei codici dei capitoli da 01 a 12 o da 17 a 20 si presta per la classificazione di un determinato rifiuto, occorre esaminare i capitoli 13, 14 e 15 per identificare il codice corretto; c) se nessuno di questi ultimi codici risulta adeguato, occorre definire il rifiuto utilizzando i codici di cui al capitolo 16; d) se un determinato rifiuto non è classificabile neppure mediante i codici del capitolo 16, occorre utilizzare il codice 99 (rifiuti non specificati altrimenti) preceduto dalle cifre del capitolo che corrisponde all’attività identificata al punto a).

<sup>154</sup> Nello stesso senso si esprime l’art. 184 TUA co. 5” *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’art. 183”.*

<sup>155</sup> L’origine e la composizione non sempre sono decisivi per la qualificazione del rifiuto come pericoloso. Sicuramente sono tali quelli di cui al punto 3.4. della Parte introduttiva dell’allegato D alla parte IV del Dlgs. 152/2006, che così recita: «i rifiuti contrassegnati nell’elenco con un asterisco sono rifiuti pericolosi ai sensi della direttiva 2008/98/CE e ad essi si applicano le disposizioni della medesima direttiva». I rifiuti sono classificati pericolosi in quanto per espressa valutazione della stessa disposizione presentano una o più caratteristiche di quelle indicate nell’Allegato III della Direttiva 2008/98/CE e, in riferimento ai codici da H3 a H8, H10 e H11 del medesimo allegato, una o più delle caratteristiche specificate successivamente nella stessa disposizione.

<sup>156</sup> La definizione di riutilizzo è contenuta nell’art. 183 comma 1 lett. r TUA “«riutilizzo»: qualsiasi operazione attraverso la quale prodotti o componenti che non sono rifiuti sono reimpiegati per la stessa finalità per la quale erano stati concepiti.”

*prodotti diventati rifiuti sono preparati in modo da poter essere reimpiegati senza altro pretrattamento”.*

La caratteristica di pericolosità è individuata dallo stesso testo unico all’art. 183 lett. b) che definisce il rifiuto pericoloso come quello “*che presenta una o più caratteristiche di cui all’allegato I della parte quarta*”.<sup>157</sup>

La qualifica di pericoloso viene attribuita altresì, ai sensi dell’art. 7 della Direttiva 98/2008/CEE (recepita nel D.Lgs. 205/2010) a quei rifiuti nella cui composizione si possano rinvenire sostanze in concentrazione maggiore rispetto alle soglie individuate.<sup>158</sup> Da questo assunto deriva la categoria delle c.d. voci a specchio, ovvero ipotesi di rifiuti che *ex se* non avrebbero le caratteristiche per potersi definire pericolosi e che lo divengono in virtù di determinati elementi o sostanze contenute al loro interno.<sup>159</sup>

Rispetto alla prima categoria, in cui il rifiuto è considerato aprioristicamente pericoloso proprio per le sue caratteristiche e componenti il catalogo delle voci a specchio comporta non pochi problemi legati al fatto che la pericolosità va accertata di volta in volta sulla base di analisi che dimostrino (o meno) la concentrazione in misura superiore alla soglia consentita di una particolare sostanza in grado di attrarre il rifiuto tra quelli pericolosi. In tali situazioni la eventuale diluizione ovvero miscelazione della sostanza pericolosa con altre in grado di diminuirne il grado di concentrazione della pericolosità non comporterà la declassificazione del rifiuto da pericoloso a non pericoloso (art. 184 co. 5 ter TUA). Si tratta di un problema di non poco momento dato che la qualificazione della pericolosità di un rifiuto incide sulle sue modalità di smaltimento e quindi, indirettamente, sulla tutela all’ambiente. La violazione di tali regole può comportare la contestazione dell’illecito penale di cui all’art. 256 comma 1 lett. b) di gestione di rifiuti non autorizzata.

Emerge nella definizione della categoria dei rifiuti pericolosi, anche laddove ci si richiami alle c.d. voci a specchio, una tecnica legislativa chiusa dettata dalla differente natura del rifiuto: se, infatti, per la riconduzione di un qualsiasi oggetto o sostanza non pericoloso occorre verificare

---

<sup>157</sup> Tale allegato suddivide 15 categorie di rifiuti pericolosi sulla base e delle caratteristiche del pericolo e dei beni che vengono in rilievo (es. nocivo, tossico, infettivo, mutageno etc..)

<sup>158</sup> Si tratta delle ipotesi previste dal punto 5 della Parte introduttiva dell’allegato D, a mente del quale «*se un rifiuto è identificato come pericoloso mediante riferimento specifico o generico a sostanze pericolose, esso è classificato come pericoloso solo se le sostanze raggiungono determinate concentrazioni (ad esempio, percentuali in peso) tali da conferire al rifiuto in questione una o più delle proprietà di cui all’allegato I. Per le caratteristiche da H3 a H8, H10 e H11 di cui all’allegato I si applica quanto previsto dal punto 3.4 del presente allegato. Per le caratteristiche H1, H2, H9, H12, H13 e H14 di cui all’allegato I, la decisione 200/532/CE non prevede al momento alcuna specifica. Nelle more dell’adozione da parte del Ministero dell’ambiente di uno specifico decreto che stabilisca la procedura tecnica per l’attribuzione della caratteristica H 14 tale caratteristica viene attribuita ai rifiuti secondo le modalità dell’accordo ADR per la classe 9-M6 e M7».*

<sup>159</sup> Per questa tipologia di rifiuti esistono due possibili tipi di codice CER, così detti speculari, uno senza asterisco e l’altro con asterisco, a seconda della concentrazione delle sostanze pericolose.

anche l'utilizzo che di esso si intenda fare, la pericolosità è intrinsecamente legata alle caratteristiche oggettive della sostanza ed è di conseguenza individuabile *ex ante*. Al giudice penale è rimesso quindi il compito di verificare la corrispondenza o meno della sostanza che in concreto viene in rilievo con la categoria dei rifiuti pericolosi, il cui continuo adeguamento rispetto alle innovazioni e scoperte scientifiche dovrebbe essere puntualmente garantito dagli Stati membri ovvero dalle Istituzioni comunitarie.

In conclusione, sulla corretta qualificazione dei rifiuti, può essere utile analizzare una concreta vicenda sottoposta all'attenzione della Suprema Corte di Cassazione<sup>160</sup>: il ricorso veniva promosso avverso la sentenza della Corte di Appello di Milano che, riformando la decisione del Giudice dell'udienza preliminare, assolveva gli imputati dai reati contestati ovvero attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, attività di gestione di rifiuti pericolosi non autorizzata e violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari. La contestazione riguardava la caratterizzazione dei rifiuti come rifiuti pericolosi<sup>161</sup> mentre gli imputati li avevano ritirati e trattati come rifiuti "urbani non pericolosi".

A prescindere da una puntuale analisi dei motivi del ricorso, il tratto nodale del provvedimento della Corte di Cassazione è rappresentato proprio dalla corretta qualificazione dei rifiuti, la cui attribuzione del relativo codice CER è determinata dalla effettiva origine del rifiuto, che necessita talvolta, di accertamenti analitici, cosicché la verifica della corretta attribuzione del codice costituisce un accertamento in fatto che, come nel caso in esame, andrà effettuato dal giudice del merito. Nel caso *de quo* la Corte ha ritenuto correttamente contestata la colpevolezza nella sentenza di primo grado sulla base del riconoscimento che laddove nei rifiuti, come nel caso di specie, fossero presenti voci contenute nell'elenco di cui all'Allegato D alla Parte Quarta del D.Lgs. n. 152 del 2006 le c.d. voci specchio, la verifica delle caratteristiche di pericolo andasse operata in base alla concentrazione di determinate sostanze.

---

<sup>160</sup> Cassazione Penale, Sez. III, n. 10937 del 8 marzo 2013.

<sup>161</sup> Nella fattispecie, i rifiuti avevano caratteristiche di pericolosità, stante la concentrazione di idrocarburi totali superiori a 1.000 mg/kg; secondo il Procuratore Generale, contrariamente a quanto affermato dalla Corte territoriale, esisteva all'epoca dei fatti e nel vigente ordinamento una normativa certa, la quale impone la classificazione dei rifiuti speciali contenenti idrocarburi di origine minerale come rifiuti pericolosi, nel caso in cui contengano una concentrazione uguale o superiore a 1.000 mg/kg, e ciò indipendentemente dalla presenza di eventuali "marker" cancerogeni.



### **1.3 La disciplina dei sottoprodotti ed il recupero del rifiuto: le novità introdotte dal D.Lgs 205/2010**

Le categorie dei sottoprodotti e delle materie prime secondarie sono state oggetto di modifiche incisive ad opera del D.Lgs 205/2010 che ne ha ridefinito parametri e condizioni. Resta fermo che il riferimento ad essi possa farsi solo qualora non si rientri nella definizione del rifiuto.

La famiglia dei sottoprodotti è, in seguito al recepimento della Direttiva Ce 2008/98, dal 2010, disciplinata dall'art. 183 qq TUA che li definisce come “*qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa le condizioni di cui all'art. 184 bis co. 1 o che rispetta i criteri stabiliti in base all'art. 184 bis co. 2*”<sup>162</sup>. Il regime attuale non coincide con quello precedente: pertanto, trattandosi di norme definitorie integratrici della fattispecie penale in materia di rifiuti, considerando che ciò che viene definito sottoprodotto non rientra nella categoria dei rifiuti, le condotte riguardanti sostanze una volta qualificate come rifiuti ed oggi rientranti nella categoria del sottoprodotto saranno considerate come ipotesi di *abilitio criminis*.

Il sottoprodotto, secondo la nuova definizione, coincide con l'oggetto o la sostanza che può essere riutilizzato non soltanto dal produttore originario responsabile del ciclo produttivo originario ma anche da altri produttori: esso deve in ogni caso essere parte di un processo produttivo il cui scopo principale sia la produzione di un altro prodotto.

Da ultimo l'art. 41 del Decreto-Legge 21 giugno 2013, n. 69 2-bis, ha stabilito che “*Il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del Territorio e del Mare di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti 10 agosto 2012, n. 161, adottato in attuazione delle previsioni di cui all'articolo 49 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, si applica solo alle terre e*

---

<sup>162</sup> Articolo 184-bis Sottoprodotto 1. E' un sottoprodotto e non un rifiuto ai sensi dell'articolo 183, comma 1, lettera a), qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa tutte le seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto è originato da un processo di produzione, di cui costituisce parte integrante, e il cui scopo primario non è la produzione di tale sostanza od oggetto; b) è certo che la sostanza o l'oggetto sarà utilizzato, nel corso dello stesso o di un successivo processo di produzione o di utilizzazione, da parte del produttore o di terzi; c) la sostanza o l'oggetto può essere utilizzato direttamente senza alcun ulteriore trattamento diverso dalla normale pratica industriale; 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 la salute umana. 2. Sulla base delle condizioni previste al comma 1, possono essere adottate misure per stabilire criteri qualitativi o quantitativi da soddisfare affinché specifiche tipologie di sostanze o oggetti siano considerati sottoprodotti e non rifiuti. All'adozione di tali criteri si provvede con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in conformità a quanto previsto dalla disciplina comunitaria. Articolo introdotto dall'Art. 12 del Decreto Legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, recante "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", pubblicato nella GU n. 288 del 10-12-2010 - Suppl. Ordinario n.269. La facoltà di cui al comma 2 è stata esercitata in relazione alle terre e rocce da scavo con d.m. Ambiente, del Territorio e del Mare, 10 agosto 2012, n. 161; sul punto si veda Sanna, *sottoprodotti e terre e rocce da scavo. Decreto 10 agosto 2012, n. 161* in [www.industrieambiente.it](http://www.industrieambiente.it).

*rocce da scavo che provengono da attività o opere soggette a valutazione d'impatto ambientale o ad autorizzazione integrata ambientale. Il decreto di cui al periodo precedente non si applica comunque alle ipotesi disciplinate dall'articolo 109 del presente decreto”*.<sup>163</sup>

La materia della cessazione della qualifica di rifiuto è attualmente disciplinata dall'art. 184 ter TUA introdotto dall'articolo dall'Art. 12 del Decreto Legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 che così recita “1. Un rifiuto cessa di essere tale, quando è stato sottoposto a un'operazione di recupero, incluso il riciclaggio e la preparazione per il riutilizzo, e soddisfi i criteri specifici, da adottare nel rispetto delle seguenti condizioni: a) la sostanza o l'oggetto è comunemente utilizzato per scopi specifici; b) esiste un mercato o una domanda per tale sostanza od oggetto; c) la sostanza o l'oggetto soddisfa i requisiti tecnici per gli scopi specifici e rispetta la normativa e gli standard esistenti applicabili ai prodotti; d) l'utilizzo della sostanza o dell'oggetto non porterà a impatti complessivi negativi sull'ambiente o sulla salute umana. 2. L'operazione di recupero può consistere semplicemente nel controllare i rifiuti per verificare se soddisfano i criteri elaborati conformemente alle predette condizioni. I criteri di cui al comma 1 sono adottati in conformità a quanto stabilito dalla disciplina comunitaria ovvero, in mancanza di criteri comunitari, caso per caso per specifiche tipologie di rifiuto attraverso uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. I criteri includono, se necessario, valori limite per le sostanze inquinanti e tengono conto di tutti i possibili effetti negativi sull'ambiente della sostanza o dell'oggetto. 3. Nelle more dell'adozione di uno o più decreti di cui al comma 2, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui ai decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio in data 5 febbraio 1998, 12 giugno 2002, n. 161, e 17 novembre 2005, n. 269 e l'Art. 9-bis, lett. a) e b), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210. La circolare del Ministero dell'ambiente 28 giugno 1999, prot. n. 3402/V/MIN si applica fino a sei mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione. 4. Un rifiuto che cessa di essere tale ai sensi e per gli effetti del presente articolo è da computarsi ai fini del calcolo del raggiungimento degli obiettivi di recupero e riciclaggio stabiliti dal presente decreto, dal decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209, dal decreto legislativo 25 luglio 2005, n. 151, e dal decreto legislativo 120 novembre 2008, n. 188, ovvero dagli atti di recepimento di ulteriori normative comunitarie, qualora e a condizione che siano

---

<sup>163</sup> in S.O. n. 50/L alla G.U. n. 144 del 21 giugno 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, recante: «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia», pubblicato in GU n.194 del 20-8-2013, S.O. n. 63.

*soddisfatti i requisiti in materia di riciclaggio o recupero in essi stabiliti. 5. La disciplina in materia di gestione dei rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto.”*

Un profilo particolarmente problematico emerge dalla lettura del primo passaggio del comma secondo dal quale si evince che un rifiuto possa cessare di essere considerato tale anche all'esito di una mera attività di controllo che attesti il possesso dei requisiti per poter essere annoverato in una delle altre categorie.

Le operazioni di recupero del rifiuto differiscono dal sottoprodotto sotto diversi aspetti: *in primis*, l'oggetto del trattamento, nel caso del sottoprodotto, non è un rifiuto bensì un residuo dotato delle caratteristiche *ex art. 184 bis* mentre nell'ipotesi del recupero il rifiuto dovrà perdere tale natura essendo destinato a divenire altro. A ciò va aggiunto che le operazioni compatibili con il riutilizzo del sottoprodotto, per opinione giurisprudenziale, sono quelle minime tali da mutare l'identità dell'oggetto ovvero della sostanza mentre il recupero del rifiuto potrà, eventualmente, avvenire anche mediante operazioni di trasformazione merceologica ovvero manovre che abbiano minima incidenza sulle caratteristiche dello stesso.

In conclusione un passaggio d'obbligo e chiarificatore si rende necessario sulla base di teorie che propongono l'equivalenza tra sottoprodotto e rifiuto suscettibile di commercializzazione: l'eventuale presenza di un valore di mercato infatti non basta a far sì che una sostanza o un oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'obbligo o intenzione di disfarsi non venga considerato rifiuto; lo status è, dunque, strettamente connesso ai requisiti dettati dall'art. 183: se il produttore avvia la sostanza verso il ciclo della gestione dei rifiuti, considerando anche il recupero dello stesso, esso può avere ancora un valore commerciale ma tanto non basta ad escluderlo dalla categoria dei rifiuti. Tale orientamento è stato altresì confermato dalla Corte Europea che, pronunciandosi sulla nozione di rifiuto ai sensi delle Direttive CEE, stabilì che esso *“non deve intendersi nel senso che se esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica. Una normativa nazionale che adotti una definizione della nozione di rifiuti che esclude le sostanze e gli oggetti suscettibili di riutilizzazione economica non è compatibile con le Direttive CEE”*.<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> Sentenza del 25/06/1997 sezione VI Tombesi che accolse il ricorso della Pretura di Terni promosso dal Dott. Santoloci.

#### 1.4 Le responsabilità soggettive nella filiera dei rifiuti: produttori e detentori

In materia di rifiuti specifici obblighi, potenzialmente rilevanti ex art. 40 cpv. c.p., gravano in capo ai produttori ovvero ai detentori.<sup>165</sup>

Stando alla attuale definizione per produttore si intende “chiunque” effettui operazioni legate al ciclo dei rifiuti con ciò aprendo un varco – contrariamente al sistema precedente che individuava la “persona” – alla configurabilità del produttore-persona giuridica; tale ampliamento non riveste esclusiva natura teorica ma comporta l’applicazione delle responsabilità così come individuate dal D.Lgs 231/2001 in capo all’azienda stessa; a confortare tale orientamento è intervenuta altresì la Direttiva 2008/99/CE che ha previsto espressamente una responsabilità in capo alle persone giuridiche qualora, con riferimento alle fattispecie costituenti reato in materia ambientale dal legislatore comunitario, questi vengano commessi a loro vantaggio ovvero dai vertici apicali o, ancora, da soggetti sottoposti alla loro autorità o qualora la carenza di sorveglianza o controllo abbia consentito la commissione di un reato a vantaggio della persona giuridica da parte di un soggetto sottoposto alla sua autorità. Il D.Lgs 121/2011 dando attuazione della sopra citata direttiva e in ottemperanza a quanto disposto dal suo art. 7 ovvero l’obbligo per gli Stati membri di adottare “*le misure necessarie affinché le persone giuridiche dichiarate responsabili di un reato ai sensi dell’art. 6 siano passibili di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive*” ha adottato un catalogo di reati presupposto della responsabilità degli enti ai sensi del D.Lgs 231/2001.<sup>166</sup> Corre l’obbligo sottolineare come le sanzioni interdittive siano riservate alla

---

<sup>165</sup> Per le definizioni si rimanda all’art. 183 lett. f) TUA e 183 lett. h) TUA.

<sup>166</sup> Dopo l’articolo 25-decies del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, è inserito il seguente: «Art. 25-undecies. (Reati ambientali) 1. In relazione alla commissione dei reati previsti dal codice penale, si applicano all’ente le seguenti sanzioni pecuniarie: a) per la violazione dell’articolo 727-bis la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote; b) per la violazione dell’articolo 733-bis la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote. 2. In relazione alla commissione dei reati previsti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si applicano all’ente le seguenti sanzioni pecuniarie: a) per i reati di cui all’articolo 137: 1) per la violazione dei commi 3, 5, primo periodo, e 13, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote; 2) per la violazione dei commi 2, 5, secondo periodo, e 11, la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote. b) per i reati di cui all’articolo 256: 1) per la violazione dei commi 1, lettera a), e 6, primo periodo, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote; 2) per la violazione dei commi 1, lettera b), 3, primo periodo, e 5, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote; 3) per la violazione del comma 3, secondo periodo, la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote; c) per i reati di cui all’articolo 257: 1) per la violazione del comma 1, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote; 2) per la violazione del comma 2, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote; d) per la violazione dell’articolo 258, comma 4, secondo periodo, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote; e) per la violazione dell’articolo 259, comma 1, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote; f) per il delitto di cui all’articolo 260, la sanzione pecuniaria da trecento a cinquecento quote, nel caso previsto dal comma 1 e da quattrocento a ottocento quote nel caso previsto dal comma 2; g) per la violazione dell’articolo 260-bis, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote nel caso previsto dai commi 6, 7, secondo e terzo periodo, e 8, primo periodo, e la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote nel caso previsto dal comma 8, secondo periodo; h) per la violazione dell’articolo 279, comma 5, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote. 3. In relazione alla commissione dei reati previsti dalla legge 7 febbraio 1992, n. 150, si applicano all’ente le seguenti sanzioni pecuniarie: a) per la violazione degli articoli 1, comma 1, 2, commi 1 e 2, e 6, comma 4, la sanzione pecuniaria fino

sola commissione delle fattispecie ex art. 256 co. 3 e 260 TUA: in particolare, l'interdizione definitiva dall'attività è riservata alla sola ipotesi in cui l'ente venga utilizzato al prevalente scopo di consentire ovvero agevolare la commissione di reati associativi finalizzati al traffico illecito di rifiuti ovvero di sversamento in mare di materiali inquinanti.

La categoria del "detentore" riveste natura residuale essendo identificabile con la persona (fisica o giuridica) che ha il materiale possesso dei rifiuti.

Nella famiglia dei "produttori" sono da ricomprendersi sia quelli "iniziali" ovvero dalla cui attività il rifiuto è generato che quelli "secondari" tra cui si annoverano l'insieme dei soggetti la cui attività comporta in qualche misura la modifica delle composizioni del rifiuto e la conseguente nuova qualificazione dello stesso; tale intervento sul rifiuto è fondamentale per distinguere il produttore secondario dal mero detentore che si limita ad effettuare attività di stoccaggio senza compiere alcuna operazione destinata ad alterare la morfologia dei rifiuti stoccati.

Secondo la disciplina contenuta nell'art. 188 TUA così come modificato dal D.L.vo 3 dicembre 2010, n. 205, questi possono, in alternativa allo smaltimento ovvero al conferimento a soggetti che gestiscono il servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani, conferire i rifiuti a soggetti specificatamente autorizzati alle attività di recupero e smaltimento.

Inoltre il produttore iniziale o altro detentore conserva un onere di controllo per l'intera catena di trattamento, restando inteso che qualora il essi trasferiscano i

---

*a duecentocinquanta quote; b) per la violazione dell'articolo 1, comma 2, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote; c) per i reati del codice penale richiamati dall'articolo 3-bis, comma 1, della medesima legge n. 150 del 1992, rispettivamente: 1) la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote, in caso di commissione di reati per cui è prevista la pena non superiore nel massimo ad un anno di reclusione; 2) la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote, in caso di commissione di reati per cui è prevista la pena non superiore nel massimo a due anni di reclusione; 3) la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote, in caso di commissione di reati per cui è prevista la pena non superiore nel massimo a tre anni di reclusione; 4) la sanzione pecuniaria da trecento a cinquecento quote, in caso di commissione di reati per cui è prevista la pena superiore nel massimo a tre anni di reclusione. 4. In relazione alla commissione dei reati previsti dall'articolo 3, comma 6, della legge 28 dicembre 1993, n. 549, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote. 5. In relazione alla commissione dei reati previsti dal decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie: a) per il reato di cui all'articolo 9, comma 1, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote; b) per i reati di cui agli articoli 8, comma 1, e 9, comma 2, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote; c) per il reato di cui all'articolo 8, comma 2, la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote. 6. Le sanzioni previste dal comma 2, lettera b), sono ridotte della metà nel caso di commissione del reato previsto dall'articolo 256, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. 7. Nei casi di condanna per i delitti indicati al comma 2, lettere a), n. 2), b), n. 3), e f), e al comma 5, lettere b) e c), si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, per una durata non superiore a sei mesi. 8. Se l'ente o una sua unità organizzativa vengono stabilmente utilizzati allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati di cui all'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e all'articolo 8 del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'art. 16, comma 3, del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231.*

rifiuti per il trattamento preliminare a uno dei soggetti consegnatari tale responsabilità, di regola, comunque permane.<sup>167</sup>

Essa non è in ogni caso assoluta ma subisce alcune limitazioni, ovvero esclusioni, sancite dai commi seguenti dell'art. 188 TUA; infatti ai sensi del comma 2 *“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 iniziale, il produttore e il detentore siano iscritti ed abbiano adempiuto agli obblighi del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), la responsabilità di ciascuno di tali soggetti è limitata alla rispettiva sfera di competenza stabilita dal predetto sistema.”*<sup>168</sup>

Proseguendo, il successivo comma 3 stabilisce che *“Al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal regolamento (CE) n.1013/2006, la responsabilità dei soggetti non iscritti al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), che, ai sensi dell'Art. 212, comma 8, raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi è esclusa: a) a seguito del conferimento di rifiuti al servizio pubblico di raccolta previa convenzione; b) a seguito del conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il produttore sia in possesso del formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione*

---

<sup>167</sup> Inoltre, la responsabilità non è esclusa dall'eventuale possesso da parte del terzo di un'autorizzazione relativa a rifiuti diversi da quelli che vengono conferiti: è obbligo del produttore, infatti, controllare la tipologia dei rifiuti per i quali sussiste autorizzazione alla gestione, posto che questa deve essere dettagliatamente specificata al momento dell'iscrizione all'Albo Nazionale dei Gestori Ambientali. Sul punto Sez. 3, Sentenza n. 43849 del 06/11/2007 Ud. (dep. 26/11/2007) Rv. 238074 *“In tema di gestione dei rifiuti, il trasporto di rifiuti diversi da quelli autorizzati configura il reato di smaltimento di rifiuti senza autorizzazione (art. 256, comma primo, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152), in quanto l'attività di trasporto costituisce una fase dello smaltimento che richiede un'apposita autorizzazione, valevole solo per quella particolare tipologia di rifiuti indicata nell'atto autorizzatorio. (Fattispecie di smaltimento di reflui trasportati su autospurgo e costituiti da liquami da fossa settica, contrassegnati dal codice CER 200304, diversi dalle "acque chiarificate", contrassegnate dal codice CER 190899, per il cui smaltimento l'impresa di trasporto rifiuti ed autospurgo era autorizzata).”*

<sup>168</sup> Al riguardo si precisa che fino al 31 dicembre 2015 – nei confronti dei soggetti obbligati ad aderire al SISTRI – non trovano applicazione le sanzioni di cui agli artt. 260-bis e 260-ter, del D.L.vo 152/06, relative agli adempimenti del SISTRI. E' inoltre previsto un decreto ministeriale, di prossima emanazione, che dovrebbe modificare – fra l'altro – la disciplina delle sanzioni relative al SISTRI. Ad ogni modo, dalla disamina del novellato comma 2 dell'art. 188, parrebbe evincersi che chi è tenuto a (o comunque decide di) aderire al SISTRI non incorre in nessun caso in sanzioni penali, in quanto l'art. 260-bis del Codice dell'ambiente – a parte il comma 6 – prevede solo sanzioni amministrative pecuniarie. Se ciò fosse confermato, tale aspetto potrebbe costituire la spinta all'adesione volontaria al SISTRI – in ipotesi – di quell'ampia platea di soggetti che non vi sarebbero obbligati, nell'ambito di quella che noi avevamo già definito *“un'operazione di marketing”* realizzata dal legislatore italiano.

*alla provincia della mancata ricezione del formulario. Per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti tale termine è elevato a sei mesi e la comunicazione è effettuata alla regione.*<sup>169</sup>

A ben guardare la formula “la responsabilità è esclusa” appare assai vaga non specificando a quale forma di responsabilità tale esclusione vada riferita; stando al tenore letterale della disposizione chiunque tenga la condotta descritta nel comma sopra citato sarebbe dispensato da qualsiasi attribuzione di responsabilità sia penale che amministrativa.

In realtà il produttore iniziale dei rifiuti compirebbe un errore di valutazione ritenendo che una volta esaurito il proprio ruolo possa disinteressarsi delle fasi successive del trasporto del rifiuto giacché non siamo in presenza di un sistema per così dire “parcellizzato” di responsabilità nel ciclo dei rifiuti bensì, più verosimilmente, ad una staffetta dove tutti i protagonisti coinvolti mantengono in misura differente il dominio sull'intero percorso ciò comportando che l'esaurimento della fase di propria competenza non implichi una totale esenzione di responsabilità per le fasi successive.<sup>170</sup> Tale orientamento è, del resto, rinforzato dalla Suprema Corte di Cassazione che con sentenza n. 13363 del 10 aprile 2012<sup>171</sup> ha ribadito il principio della corresponsabilità fra tutti i vari soggetti del ciclo della gestione dei rifiuti affermando che *“tutti i soggetti che intervengono nel circuito della gestione dei rifiuti sono responsabili non solo della regolarità delle operazioni da essi stessi posti in essere, ma anche di quelle dei soggetti che precedono o seguono il loro intervento mediante l'accertamento della conformità dei rifiuti a quanto dichiarato dal produttore o dal trasportatore, sia pure tramite la verifica della regolarità degli appositi formulari, nonché la verifica del possesso delle prescritte autorizzazioni da parte del soggetto al quale i rifiuti sono conferiti per il successivo smaltimento. E' perciò evidente che l'inosservanza degli obblighi imposti dalla legge, oltre ad integrare le fattispecie contravvenzionali previste dal testo unico sull'ambiente, può essere valutata quale elemento indiziario dell'elemento psicologico che integra le ipotesi delittuose previste in detta materia”*.

---

<sup>169</sup> Si sottolinea che il disposto dell'art. 188, come risultante dalla novella operata dal D.L.vo n. 205/2010, trae origine dalla normativa comunitaria. Il riferimento, in particolare, è all'art. 15 della Direttiva 2008/98/CE sui rifiuti, il quale: - pone un principio generale ed inderogabile, in virtù del quale *“Quando i rifiuti sono trasferiti per il trattamento preliminare dal produttore iniziale o dal detentore ad una delle persone fisiche o giuridiche di cui al par. 1, la responsabilità dell'esecuzione di un'operazione completa di recupero o smaltimento di regola non è assolta”* (par. 2); - introduce una sorta di “opzione” per gli Stati membri, che “possono” precisare le condizioni della sopra richiamata responsabilità, nonché decidere in quali casi il produttore originario conserva la responsabilità per l'intera catena di trattamento, o in quali ipotesi la responsabilità del produttore e del detentore può essere condivisa o delegata tra i diversi soggetti della catena di trattamento (par. 3).

<sup>170</sup> Sul punto cfr. M. Santoloci, *La Cassazione conferma la “responsabilità a catena” tra tutti i soggetti attivi nel circuito dei rifiuti*, in *Diritto dell'Ambiente*, 26 aprile 2012.

<sup>171</sup> Sentenza della III Sezione della Corte di Cassazione. Per approfondimenti V. Paone, *Le responsabilità soggettive nella filiera dei rifiuti (Nota a Cass. Pen. n. 13363/2012)* in *Ambiente & Sviluppo*, 2012, 11, p. 921 ss.

Sulla responsabilità del produttore si è più volte pronunciata la Corte di Cassazione penale; da ultimo si segnala la sentenza n. 13025 del 20 marzo 2014 con la quale è tornata ad occuparsi dei profili di responsabilità che possono essere ascritti in capo al produttore dei rifiuti.

In particolare, è stato espressamente richiamato il principio di conservazione della responsabilità in capo al produttore iniziale di rifiuti “per l’intera catena di trattamento”, contenuto nell’art. 188, D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152. Nella motivazione della sentenza si legge infatti che “*trova applicazione il disposto dell’art. 188, comma 1, del D.L.vo n. 152 del 2006, secondo cui il produttore iniziale dei rifiuti ... che consegna tali rifiuti ad un altro soggetto che ne effettui, anche in parte, il trattamento ... conserva la responsabilità per l’intera catena di trattamento, restando inteso che essa sussiste anche nel caso in cui i rifiuti siano trasferiti per il trattamento preliminare ad uno dei soggetti consegnatari*”. La richiamata sentenza della S.C. è la prima pronuncia a fare esplicito riferimento al “nuovo testo” dell’art. 188 del D.L.vo n. 152/2006, interamente riscritto dal citato D.L.vo n. 205/2010 in considerazione dell’entrata in funzione del SISTRI, il sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti che dovrebbe comportare, una volta a regime, l’abbandono del previgente sistema basato sulla documentazione cartacea (MUD, FIR e registri di carico e scarico).

Prescindendo dal concreto contenuto della disposizione l’art. 188 così come novellato dal D.Lgs 205/2010 si pongono fondati problemi di concreta applicabilità dal momento che la sua entrata in vigore è strettamente connessa alla piena operatività del sistema SISTRI (sul quale si tornerà più diffusamente in seguito) che, nel momento in cui si scrive, non ha ancora raggiunto la compiuta vigenza.

Alla luce di tale complesso contesto normativo, in dottrina si sono sviluppati due diversi orientamenti: secondo un primo l’art. 188 è da considerarsi ad oggi vigente nella sua nuova versione; al contrario, vi è chi sostiene che la versione dell’art. 188 da applicare, allo stato attuale, sia quella ante novella, e che occorrerà riferirsi al nuovo testo solo una volta entrate in vigore anche le relative sanzioni SISTRI.<sup>172</sup>

---

<sup>172</sup> Secondo S. Maglia si potrebbe prospettare una terza ipotesi “*si potrebbe sostenere che ad oggi (ed anche in futuro), accanto al novellato art. 188, applicabile agli obbligati al SISTRI per i quali il sistema ha già preso avvio (comma 2), permanga in vigore anche, contemporaneamente, la vecchia formulazione di tale articolo. Ciò in quanto le disposizioni del “nuovo” art. 188 sono modellate sul sistema SISTRI, che nelle intenzioni del legislatore avrebbe invece dovuto soppiantare in toto il sistema documentale previgente, imperniato su FIR, MUD e registri di carico e scarico. In realtà, invece, il campo di applicazione del SISTRI risulta ad oggi notevolmente ristretto (in sostanza coinvolge solo i rifiuti pericolosi) ed in prospettiva i soggetti non rientranti nel suo campo di applicazione saranno sicuramente la maggioranza: a tal proposito ci si potrebbe chiedere quale tipo di responsabilità (e in che misura) potrebbe configurarsi in capo ad un soggetto non obbligato ad iscriversi al SISTRI, anche alla luce del fatto che non è affatto chiaro cosa s’intenda per responsabilità estesa all’intera catena del trattamento*”. Così S. Maglia, *Rifiuti. Qual è il testo vigente dell’art. 188 T.U.A. sugli obblighi del produttore di rifiuti?*, in *lexambiente.it*



Lecito domandarsi, a questo punto, come sia possibile che la suprema Corte di Cassazione applichi, ritenendolo in vigore, il nuovo art. 188 se non vi è certezza circa la “piena” entrata in vigore del SISTRI? La stessa S.C. infatti, nella già citata sentenza n. 13025 del 20 marzo 2014, dà di fatto per scontato – richiamando tale formulazione dell’art. 188 – che il SISTRI sia da considerarsi, oggi, interamente a regime.<sup>173</sup>

Profili di criticità emergono, in conclusione, laddove si tratti di individuare responsabilità a titolo di omissione, e contestuale riconoscimento di una posizione di garanzia, nei confronti del proprietario di rifiuti materialmente trasportati da altri o ancora, ad esempio, del proprietario del fondo (e non anche dei rifiuti) dove insista una discarica abusiva; con riferimento a tale ultima situazione non può riconoscersi in capo al proprietario di un fondo un generico obbligo di impedire fatti illeciti altrui; a sostegno di tale opzione interpretativa sembra potersi portare l’art. 192 TUA laddove riconosce una forma di responsabilità concorsuale del proprietario del fondo a patto che gli venga riconosciuta una partecipazione psicologica quantomeno a titolo colposo.<sup>174</sup>

### **1.5 Ultime novità legislative in tema di rifiuti: la combustione illecita**

Con Legge 6 febbraio 2014, n. 6<sup>175</sup> convertendo il Decreto Legge 10 dicembre 2013, n. 136<sup>176</sup> il Parlamento ha voluto affrontare, tendando di risolverla, una problematica in realtà assai radicata,

---

<sup>173</sup> Si richiama a tal proposito il parere originariamente espresso dalla S.C. nella rel. n. III/03/2011, ove si legge che “*il far dipendere l’entrata in vigore di alcune disposizioni operative fondamentali per l’avvio del sistema di tracciabilità dei rifiuti (art. 188, 188-bis, 188-ter, 189, 190 e 193) dal giorno successivo alla scadenza del termine previsto dal D.M. 17 dicembre 2009, ha determinato un sostanziale sovvertimento della gerarchia delle fonti, in quanto si demanda ad una fonte secondaria (il D.M. 17 dicembre 2009), il dies a quo per l’applicazione delle fattispecie, alcune aventi rilevanza anche penale*”.

<sup>174</sup> Articolo 192 Divieto di abbandono 1. *L’abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati. 2. è altresì vietata l’immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee. 3. Fatta salva l’applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all’avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull’area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all’esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate. 4. Qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni.*”

<sup>175</sup> Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate (GU n.32 del 8-2-2014). Per un primo commento A. Alberico, *Il nuovo reato di “Combustione illecita di rifiuti”*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 17 febbraio 2014; R. Bertuzzi, *Abbruciamento di rifiuti: terra dei fuochi è legge*, sul sito [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).

specie in certi territori, ma venuta alla ribalta solo di recente grazie anche al crescente eco mass mediatico che si accompagna al fenomeno conosciuto come piaga della “terra dei fuochi” che desta un reale allarme sociale; la locuzione descrive la vastissima area comprendente oltre 80 comuni tra il litorale domizio-flegreo, agro-aversano e vesuviano da anni flagellato dall’appiccamento di roghi dei rifiuti e che cela uno dei più redditizi business gestiti dalla criminalità organizzata locale.

Volendo focalizzare l’analisi al cuore del provvedimento giova soffermarsi sul nuovo delitto introdotto dall’art. 3 comma 1 della Legge citata rubricato all’art. 256 bis del c.d. Codice dell’Ambiente “Combustione illecita di rifiuti” che al suo primo comma recita: *“Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata è punito con la reclusione da due a cinque anni. Nel caso in cui sia appiccato il fuoco a rifiuti pericolosi, si applica la pena della reclusione da tre a sei anni. Il responsabile è tenuto al ripristino dello stato dei luoghi, al risarcimento del danno ambientale e al pagamento, anche in via di regresso, delle spese per la bonifica.”* Si tratta di un delitto “comune”, come evidenziato dall’incipit “chiunque”: la nota modale è integrata dall’appiccamento di un fuoco a cumuli di rifiuti “abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata”;<sup>177</sup> non è, evidentemente, richiesta la propagazione del fenomeno incendiario potendosi quindi configurare la fattispecie anche alla presenza di un singolo e circoscritto rogo individuale<sup>178</sup>.

Considerando che la pericolosità viene astrattamente e preordinatamente ritenuta dal legislatore siamo di fronte ad una fattispecie di pericolo astratto, non richiedendosi, oltretutto, alcuna soglia minima di rifiuti; purtuttavia, posto che la nuova norma non ha un ambito di validità territorialmente circoscritto ma è applicabile sull’intero territorio nazionale, qualche riserva può esprimersi sulla sua effettiva offensività, non essendo dimostrato che il mero appiccamento del fuoco su un rifiuto generi un serio pericolo per l’integrità dell’ambiente terrestre ed aereo. L’elemento soggettivo è il dolo e, nella specie, il dolo intenzionale: l’impiego del verbo “appicare” lascia, infatti, trasparire l’intenzione del legislatore di accertare una volontà precisa e

---

<sup>176</sup> Cfr A. Di Tullio D’Elisiis, *Il delitto di combustione illecita di rifiuti*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it); C. Ruga Riva, *Il decreto “Terra dei fuochi”: un commento a caldo...* sul sito [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it); in senso critico V. Paone, *Brucciare i rifiuti è reato, ma sulla carta!* In [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it); A. L. Vergine, *Tanto tuono`....che piove! A proposito dell’art. 3, D.L. n. 136/2013*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2014,1, p. 7.

<sup>177</sup> Intendendosi per rifiuto elemento normativo della fattispecie per la cui definizione si rimanda all’art. 183, comma 1, lett. a) D.lgs. 152/2006 e che ricomprende qualunque genere di rifiuto urbano, artigianale od industriale.

<sup>178</sup> La condotta non deve necessariamente dar luogo ad un incendio. Sul punto S. Corbetta, *Art. 424*, in E. Dolcini, G. Marinucci (a cura di), *Codice penale commentato*, 2<sup>a</sup> ed., 2006, p. 3203, secondo cui l’appiccamento del fuoco «si verifica quando il bene in tutto o in parte comincia a bruciare, pur senza sprigionare fiamme».

diretta a dare alle fiamme i rifiuti. Lo stesso trattamento sanzionatorio è riservato al comma 2 “*a colui che tiene le condotte di cui all’articolo 255, comma 1, e le condotte di reato di cui agli articoli 256 e 259 in funzione della successiva combustione illecita di rifiuti*”, introducendo in tal modo la punibilità di un atto preparatorio o del responsabile dell’attività illecita organizzata una responsabilità per omessa vigilanza<sup>179</sup>.

Infine, coerentemente con quanto già disposto con riferimento all’attività di traffico illecito di rifiuti, è prevista la confisca dei mezzi impiegati e dell’area sulla quale i rifiuti siano stati bruciati, salvo si dimostri l’appartenenza degli stessi a terzi estranei che non abbiano concorso alla commissione del reato<sup>180</sup>.

Corre l’obbligo sottolineare come, tuttavia, già in base alla disciplina previgente, la condotta sopra descritta si prestava ad integrare una delle modalità attraverso la quale si verificavano gli estremi del reato di smaltimento illecito di rifiuti pur se la risposta sanzionatoria era da considerarsi blanda trattandosi di reato punito in via contravvenzionale con la pena dell’arresto da tre mesi a un anno o con l’ammenda da 2.600 a 26.000 euro in caso di rifiuti non pericolosi, con la pena dell’arresto da sei mesi a due anni e con identica ammenda in ipotesi di rifiuti pericolosi.

Pur se il Decreto Legge va accolto favorevolmente esso non rappresenta la panacea al problema dell’appiccamento di roghi e non è corretto, quindi, sostenere che prima della sua emanazione la condotta era da ritenersi assolutamente lecita, posto che rientrava nell’ambito dello smaltimento illecito di rifiuti (mediante incenerimento) di cui all’art. 256 Codice dell’Ambiente, consentendo comunque l’attivarsi di tutti quegli strumenti preventivi e repressivi, quali denunce e sequestri

---

<sup>179</sup> Scorrendo il testo della nuova norma si individuano delle circostanze aggravanti, integrate: - dalla pericolosità dei rifiuti (comma 1): trattasi di autonoma ipotesi di reato che si atteggia a norma a fattispecie alternative accomunate dalla similitudine delle condotte; il bene giuridico tutelato giustifica l’aggravamento sanzionatorio; le immissioni e i fumi originati dall’incendio compiuto su rifiuti tossici dispiegano, in effetti, un grado di lesione di gran lunga superiore all’ipotesi in cui tale evento abbia ad oggetto rifiuti non pericolosi; - dall’aver tenuto la condotta in territori che, al momento del reato e comunque nei 5 anni precedenti, siano o siano stati interessati da dichiarazioni di stato di emergenza nel settore dei rifiuti ai sensi della legge n. 225 del 1992; - dall’aver commesso il fatto nell’ambito dell’attività di un’impresa o comunque di un’attività organizzata: la locuzione si presta a due letture giacché l’aggravamento potrebbe legarsi allo smaltimento all’interno della stessa azienda ovvero applicarsi a quelle prestazioni a carattere imprenditoriale che si sostanziano in un illecito smaltimento dei rifiuti mediante loro combustione; rispetto a quest’ultima circostanza la legge di conversione introduce, altresì, a carico del titolare dell’impresa.

<sup>180</sup> Cfr. sul punto quell’orientamento nomofilattico secondo cui « *il proprietario del veicolo è tenuto a conoscere l’identità dei soggetti ai quali ne affida la conduzione, onde dell’eventuale incapacità di identificare detti soggetti necessariamente risponde a titolo di colpa per negligente osservanza del dovere di vigilare sull’affidamento in modo da essere in grado di adempiere al dovere di comunicare l’identità del conducente*», Corte di Cassazione, sezione VI civile, sentenza 10 maggio 2013 n. 16952, in *Diritto & Giustizia*, 2013, 8 luglio.

delle aree interessate.<sup>181</sup> Non può non rilevarsi in conclusione il rischio che la novella possa tradursi nell'ennesima legge manifesto emanata per placare l'eco mediatico che si accompagnava al dilagare del fenomeno; il rischio della incapacità di non sortire alcun effetto è reso ancora più concreto se si considera che a fronte delle condotte indicate non è stato praticamente predisposta alcuna intensificazione dei controlli. Considerando che il *modus operandi* dei gruppi criminali consiste solitamente nell'appiccamento di decine (se non centinaia) di piccoli roghi sparsi nel territorio si può agevolmente immaginare la estrema difficoltà nella repressione pratica del fenomeno.

In materia di terre e rocce da scavo si segnala il decreto-legge n. 69 del 2013 che ha modificato la disciplina che consente il loro utilizzo al di fuori della normativa sui rifiuti, chiarendo i casi in cui si applica il D.M. 161/2012, con cui sono stati stabiliti i criteri qualitativi da soddisfare affinché i materiali di scavo siano considerati come sottoprodotti e non come rifiuti.

Ai sensi dell'art. 41, comma 2, del decreto-legge, il D.M. 161/2012 si applica solamente nell'ambito di attività o opere soggette a VIA (valutazione di impatto ambientale) o ad AIA (autorizzazione integrata ambientale). Negli altri casi la normativa da rispettare è quella dettata dai commi 1-4 dell'art. 41-bis del D.L. 69/2013.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> Il fenomeno specifico della "terra dei fuochi" è previsto, inoltre, come reato dall'art. 6 del D.L. n. 210/2008, convertito dalla L. n. 210/2008, il quale però presuppone l'avvenuta dichiarazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti, non si estende ai rifiuti urbani ed è punito meno severamente del reato de quo. In argomento, V. Altare, *Sulla differenziazione territoriale delle norme penali*, in *Giur. merito*, 2010, p. 1391 ss.

<sup>182</sup> Tale disciplina alternativa si applica quindi ai piccoli cantieri (vale a dire quelli la cui produzione non superi i 6.000 metri cubi di materiale, che comunque erano già esclusi dall'applicazione del D.M. 161/2012 in virtù di una specifica disposizione contenuta nell'art. 266, comma 7, del D.Lgs. 152/2006), nonché ai cantieri di grandi dimensioni non assoggettati né a VIA né ad AIA. Ulteriori esclusioni per l'applicazione del D.M. 161/2012 sono state introdotte dal D.L. 69/2013 e riguardano le ipotesi disciplinate dall'art. 109 (vale a dire: materiali di escavo di fondali marini o salmastri o di terreni litoranei emersi; inerti, materiali geologici inorganici e manufatti; materiale organico e inorganico di origine marina o salmastra, prodotto durante l'attività di pesca effettuata in mare o laguna o stagni salmastri; fondali marini movimentati durante l'attività di posa in mare di cavi e condotte). Inoltre il D.M. 161/2012 non si applica, fino al 31 dicembre 2014, nei territori di Emilia, Lombardia e Veneto colpiti dal sisma del maggio 2012 (art. 17-bis del D.L. n. 74/2012). Ulteriori disposizioni sui materiali da scavo sono state dettate dai commi da 3 a 3-ter dell'art. 41 del D.L. 69/2013 per modificare le regole di utilizzo delle matrici materiali di riporto (per le quali viene prevista la sottoposizione a test di cessione onde escludere rischi di contaminazione) e per consentire l'utilizzo dei materiali di scavo provenienti dalle miniere dismesse o esaurite, collocate all'interno dei siti di interesse nazionale (SIN), per la realizzazione, nell'ambito delle medesime aree minerarie, di interventi sui terreni (es. reinterri, riempimenti, rilevati, miglioramenti ambientali, ecc.).

## Sezione II: le questioni “spinose”

### 2.1 La gestione dei rifiuti: problematiche connesse al “deposito temporaneo”

Con la mutazione dell’approccio al tema della gestione corretta dei rifiuti si è assistito al passaggio dal concetto di smaltimento, idoneo ad assorbire qualsiasi attività essi riguardante, ad un più complesso ed integrato sistema di amministrazione degli stessi, articolato e suddiviso in fasi distinte il cui *fil rouge* è costituito dall’assorbimento nella disciplina della gestione.

Volendo operare una prima partizione fondata su un criterio di progressione cronologica viene in rilievo in prima battuta la raccolta definita dall’art. 183 co. 1 lett. o) TUA ed identificabile come quell’attività finalizzata al trasferimento dei rifiuti in un impianto di trattamento: essa a sua volta si articola nel prelievo, nella cernita e nel deposito dei rifiuti.

La fase transitoria è rappresentata del trasporto che può condurre il rifiuto diversamente alle diverse fasi del recupero ovvero (qualora questo non sia possibile) dello smaltimento definitivo: tutte queste attività, in particolar modo quelle di trasporto, sono oggi gestite da una rete di professionisti che operano nel campo del commercio ed intermediazione di rifiuti e sono sottoposti ad una rigida disciplina di controllo e certificazione che prevede, *in primis*, la loro iscrizione all’Albo Nazionale dei Gestori Ambientali, previa verifica del possesso delle condizioni e dei requisiti necessari per poter ottenere l’autorizzazione.

Giova ribadire come in tema di responsabilità nel ciclo della gestione dei rifiuti vi sia una un onere spalmato su tutti i soggetti che in qualche maniera partecipano a tale circuito<sup>183</sup>: a tal proposito è lo stesso art. 178 comma 1 TUA così come modificato dal D.Lgs 205/2010 a ribadire che *“La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell’utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nonché del principio chi inquina paga. A tale fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità, trasparenza, fattibilità tecnica ed economica, nonché nel rispetto delle norme vigenti in materia di partecipazione e di accesso alle informazioni ambientali.”*

---

<sup>183</sup> Sez. 3, Sentenza n. 24723 del 15/05/2007 Ud. (dep. 22/06/2007 ) Rv. 236886 *“In tema di rifiuti, la natura personale dell’autorizzazione all’esercizio di una delle tipiche attività di gestione (raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione) non consente al titolare dell’autorizzazione di delegare l’esercizio dell’attività a terzi che ne siano privi. (Fattispecie nella quale il titolare di autorizzazione all’esercizio dell’attività di recupero di rifiuti speciali non pericolosi ne aveva delegato lo svolgimento a terzi non autorizzati che si avvalevano di materiali ed attrezzature di proprietà del titolare dell’autorizzazione).”*

La esatta delimitazione del concetto di deposito temporaneo non rappresenta una mera esercitazione filosofica o dottrinale ma è il banco dove si fronteggiano le sottili differenze per l'applicazione dell'intera disciplina in materia di rifiuti e si registrano confini estremamente labili artatamente ed abilmente strumentalizzati dalle consorzierie criminali per aggirare il sistema sanzionatorio.

Come categoria, quella del deposito viene intesa quale deroga posta, di volta in volta, rispetto alla vera gestione e caratterizzata dal raggruppamento dei rifiuti effettuato, prima della raccolta, nel luogo ove essi sono prodotti, ferma restando la verifica di alcune condizioni tecniche: per poter costituire deposito temporaneo, oggi facoltà concessa a solo produttore del rifiuto, occorre, infatti, rispettare le condizioni stabilite dall'art. 183 TUA,<sup>184</sup> in particolar modo le norme tecniche per la configurazione del deposito temporaneo e quelle che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in esso contenute.<sup>185</sup>

Il deposito temporaneo raffigura quella fase intermedia - e se vogliamo ibrida - in cui il rifiuto è stato già originato dall'attività produttiva ma non è ancora immesso nel ciclo della gestione: ne deriva che esso, ai sensi dell'art. 208 co. 17 TUA, è esente dal regime autorizzatorio. Va da sé che tale fuga dal sistema rappresenti un richiamo nei confronti di tutti coloro i quali vogliono sottrarsi alla disciplina in materia.

L'aspetto cruciale, sul quale si è sviluppato un lungo dibattito, è rappresentato dalla possibilità o meno di effettuare il deposito temporaneo in un sito diverso da quello della materiale produzione del rifiuto e, potenzialmente, molto distante dalla stessa: in tal caso anche tutta la fase del trasporto sarebbe sottratta al rispetto della normativa svuotando, di fatto, quella che era la *ratio* ispiratrice della nascita del deposito temporaneo ovvero favorire le piccole imprese nella gestione delle modeste quantità di rifiuti derivanti dal processo produttivo e temporaneamente allocate nel perimetro dell'azienda.

---

<sup>184</sup> In particolare ai sensi dell'art. 183 TUA “il «deposito temporaneo» deve essere effettuato per categorie omogenee di rifiuti e nel rispetto delle relative norme tecniche, nonché, per i rifiuti pericolosi, nel rispetto delle norme che disciplinano il deposito delle sostanze pericolose in essi contenute; 4) devono essere rispettate le norme che disciplinano l'imballaggio e l'etichettatura delle sostanze pericolose; 5) per alcune categorie di rifiuto, individuate con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero per lo sviluppo economico, sono fissate le modalità di gestione del deposito temporaneo”; A proposito delle categorie omogenee cfr Sez. 3, Sentenza n. 11258 del 11/02/2010 Ud. (dep. 24/03/2010) Rv. 246459 “L'abbandono di rifiuti "alla rinfusa" e non per categorie omogenee, come invece previsto dall'art. 183, comma primo, lett. m) D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (e, in precedenza, dall'abrogato art. 6, comma primo, lett. m) D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22), esclude la configurabilità del cosiddetto deposito temporaneo o regolare e integra il fatto criminoso di gestione di discarica abusiva.”

<sup>185</sup> Il catalogo delle prescrizioni tecniche è contenuto nella deliberazione del Comitato interministeriale del 27 luglio 1984, il cui capitolo quarto si occupa dello stoccaggio dei rifiuti.

A parere di chi scrive, muovendosi in senso di contiguità a quanti sostengono che il deposito temporaneo si insinui in una fase antecedente l'ingresso del rifiuto nel ciclo della gestione,<sup>186</sup> il concetto di deposito temporaneo era e continua ad essere ispirato dalla medesima finalità e dunque non può essere ritenuta tale un'attività comunque di stoccaggio, magari effettuata a chilometri di distanza dal sito di produzione: in tale evenienza, rendendosi necessario un trasporto, siamo già indiscutibilmente nella fase della gestione del ciclo del rifiuto.

Sul punto è di conforto in una certa misura l'opera della giurisprudenza che ha affermato come *“In tema di gestione illecita dei rifiuti, il luogo di produzione rilevante ai fini della nozione di deposito temporaneo ai sensi dell'art. 183 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 non è solo quello in cui i rifiuti sono prodotti ma anche quello che si trova nella disponibilità dell'impresa produttrice e nel quale gli stessi sono depositati, purché funzionalmente collegato al luogo di produzione.”*<sup>187</sup>

Anche se la Suprema Corte mostra un'apertura rispetto alla possibilità di impiegare un'altra sede va comunque sottolineato come questa debba essere contigua e funzionalmente collegata al luogo principale di produzione del rifiuto e posta quindi all'interno del medesimo perimetro aziendale senza soluzione di continuità rispetto all'esterno.<sup>188</sup>

Per poter correttamente definire quale area possa integrare il luogo di produzione prima dell'intervento abrogativo ad opera del D.Lgs 205/2010 poteva agevolmente riferirsi alla definizione fornita dalla previgente versione dell'art. 183 TUA ovvero *“uno o più edifici o stabilimenti o siti infrastrutturali collocati tra loro all'interno di un'area delimitata in cui si svolgono le attività di produzione dalle quali sono originati i rifiuti”*; pur nell'attuale assenza di una definizione, e non potendo constatare orientamenti interpretativi differenti, si ritiene di poter ancora oggi sostenere che per aversi deposito temporaneo debba sussistere un legame funzionale e topografico imprescindibile rispetto alla materiale produzione del rifiuto stesso. Tale assunto pare assolutamente inderogabile: a voler ammettere il contrario ne deriverebbe quale conseguenza una totale ed assoluta impossibilità di applicare al trasporto verso il sito di deposito

---

<sup>186</sup> Nello stesso senso e per approfondimenti sull'evoluzione storica del deposito temporaneo cfr M. Santoloci, V. Vattani, *Rifiuti e non rifiuti*, cit. pag. 65 ss.

<sup>187</sup> Sentenza n. 8061 del 23/01/2013 Ud. (dep. 20/02/2013 ) Rv. 254754. Si veda inoltre Sez. 3 Sentenza n. 17460 del 17/01/2012 Cc. (dep. 10/05/2012 ) Rv. 252539 *“Integra gli estremi del reato previsto dall'art. 256, comma quarto, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 il trasporto di rifiuti senza l'osservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione dal luogo di produzione all'area individuata per il deposito temporaneo, non potendo la gestione dei rifiuti farsi decorrere dall'inizio di quest'ultimo.”*

<sup>188</sup> La stessa Corte ha precisato che *“la contiguità tra luogo di produzione del rifiuto e luogo che sia comunque nella disponibilità dell'impresa produttrice dello stesso, ancorché il primo e non il secondo sia recintato, consente di estendere al secondo, ove funzionalmente legato al primo, la qualificazione utile per la individuazione della nozione di deposito temporaneo”*. Cass. Sez. III 27 settembre 2007, n. 35622.

temporaneo la normativa Sistri ed è evidente come ciò favorirebbe il traffico illecito dei rifiuti sulle strade del nostro paese.

Il deposito temporaneo “irregolare” rappresenta una vera e propria discarica abusiva di rifiuti prodromico a tutte quelle operazioni successive di trasporto e smaltimento illecito dei rifiuti.

Va sottolineata una pericolosa deriva nella repressione di tale fenomeno: nel nostro sistema, infatti, non è prevista una sanzione espressa per il deposito temporaneo irregolare proprio perché, dovendosi esso configurare quale deposito interno all’azienda, eccezionale rispetto allo stoccaggio, non è suscettibile di essere inquadrato in quei contegni che appartengono al ciclo della gestione dei rifiuti; accade così che gli organi di vigilanza contestino non già il deposito temporaneo irregolare ma la fattispecie, assai più blanda, di deposito incontrollato ex art. 192 TUA (costituito da un modesto e temporaneo accumulo di rifiuti che non rispetti le regole del deposito).

Va sostenuto con fermezza che la verifica di un deposito temporaneo che non rispetti le caratteristiche previste *ex lege* integri gli estremi delle fattispecie connesse alla gestione dello stoccaggio<sup>189</sup>: si può di conseguenza verificare un deposito preliminare ovvero una messa in riserva dei rifiuti qualora essi siano diretti al recupero.

La valutazione della situazione di fatto è sempre comunque rimessa agli operatori di p.g. che intervengono; è evidente, infatti che l’eventuale accertamento che i rifiuti detenuti all’interno del deposito siano presenti da lungo tempo unitamente ad altre circostanze che facciano presumere come in realtà all’interno dell’azienda sia stata costituita una vera e propria discarica origineranno una responsabilità per l’illecito di realizzazione di discarica abusiva.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> L’art. 183 TUA definisce lo stoccaggio come “*le attività di smaltimento consistenti nelle operazioni di deposito preliminare di rifiuti di cui al punto D15 dell’allegato B alla parte quarta del presente decreto, nonché le attività di recupero consistenti nelle operazioni di messa in riserva di rifiuti di cui al punto R13 dell’allegato C alla medesima parte quarta*”. Si veda Sez. 3, Sentenza n. 11802 del 29/01/2009 Ud. (dep. 18/03/2009 ) Rv. 243402 “*Il reato di deposito incontrollato di rifiuti si configura ogniqualvolta si accerti un’attività di stoccaggio e smaltimento di materiali, costituiti anche in parte da rifiuti, abusivamente ammassati su una determinata area rientrante nella disponibilità del reo. (La Corte, nell’enunciare tale principio, ha precisato che non v’è alcun obbligo per il giudice di pronunciare assoluzione parziale nel caso in cui parte dei materiali depositati in maniera incontrollata siano esclusi dal novero dei rifiuti).*”

<sup>190</sup> Cfr Sez. 3, Sentenza n. 49911 del 10/11/2009 Ud. (dep. 30/12/2009 ) Rv. 245865 “*In tema di gestione dei rifiuti, allorché il deposito degli stessi manchi dei requisiti fissati dall’art. 6 lett. m) D.Lgs. n. 22 del 1997 (ora art. 183 D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152) per essere qualificato quale temporaneo, si realizzano, secondo i casi: a) un deposito preliminare, sanzionato dall’art. 51 D.Lgs. n. 22 del 1997 (ora art. 256, comma primo, D.Lgs. n. 152 del 2006), se il collocamento dei rifiuti è prodromico ad una operazione di smaltimento; b) una messa in riserva in attesa di recupero, sanzionata dall’art. 51, comma primo, del D.Lgs. n. 22 del 1997 (ora art. 256, comma primo, del D.Lgs. n. 152 del 2006), che, quale forma di gestione, richiede il titolo autorizzativo; c) un deposito incontrollato od abbandono, sanzionato, amministrativamente o penalmente, secondo i casi, dagli artt. 50 e 51, comma secondo, del D.Lgs. n. 22 del 1997 (ora artt. 255 e 256, comma secondo, D.Lgs. 152 del 2006), quando i rifiuti non sono destinati ad operazioni di smaltimento o di recupero; d) una discarica abusiva, sanzionata dall’art. 51, comma*



## 2.2 Acqua di scarico o rifiuto liquido? Dalla definizione del confine terminologico importanti ricadute in tema di disciplina da adottare

Una delle problematiche di maggior rilievo in materia ambientale, e nella specifica tematica dei rifiuti, concerne la esatta delimitazione del discrimine tra il concetto di scarico e quello di rifiuto liquido, ovvero, più in generale tra la normativa sulle acque contenuta nella parte terza del TUA e quella su rifiuti di cui alla parte quarta. Trattasi di questione che per anni ha rappresentato uno dei temi maggiormente dibattuti in dottrina, a partire dal D.Lgs 22/97, passando per il D.Lgs 152/99 ed arrivando alle definizioni contenute nel testo unico ambientale, così come modificato dal D.Lgs 205/2010.<sup>191</sup> La tematica è estremo interesse perché consente di analizzare altresì il grosso *appeal* che la disciplina sui rifiuti liquidi rappresenta per la criminalità specie quella organizzata, certamente attratta dalla possibilità di gestione di un traffico di relativamente semplice sparizione.

Nella versione originaria del D.Lgs 152/2006 l'art. 185 escludeva dall'ambito di applicazione della parte quarta, tra le altre cose, le acque di scarico eccettuati i rifiuti liquidi; detta situazione ha subito un profondo mutamento ad opera della Direttiva 2008/99/CE e del conseguente Decreto legislativo di recepimento che ha modificato l'art. 185 TUA prevedendo l'esclusione dell'applicazione della parte quarta del testo unico alle sole acque di scarico.

Il venir meno della eccezione sui rifiuti liquidi potrebbe far propendere per un ritorno al passato e la sottoposizione di tutti gli scarichi alla normativa in materia di acque. In realtà a ben guardare le cose stanno molto diversamente: un supporto è offerto dalla definizione contenuta nel TUA all'art. 74 comma 1 lett ff) secondo il quale è da considerarsi scarico *“qualsiasi immissione effettuata esclusivamente tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il ciclo di produzione del refluo con il corpo ricettore acque superficiali, sul suolo, nel sottosuolo e in rete fognaria, indipendentemente dalla loro natura inquinante, anche sottoposte a preventivo trattamento di depurazione. Sono esclusi i rilasci di acque previsti all'art. 114”* mentre per acque di scarico sono da intendersi tutte le acque reflue provenienti da uno scarico. Come logica conseguenza deve concludersi che tutto ciò che non rientra strettamente nella definizione di acqua di scarico sia da assoggettarsi anche alla parte quarta del TUA.

---

terzo, del D.Lgs. n. 22 del 1997 (ora art. 256, comma terzo, D.Lgs. n. 152 del 2006), quando l'abbandono è reiterato nel tempo e rilevante in termini spaziali e quantitativi.”

<sup>191</sup> Sul tema cfr S. Maglia, *Sversamento occasionale di acque reflue: scarico o rifiuto liquido?* In *Ambiente & Sviluppo*, 2008, 5.

In sostanza la parte quarta del testo Unico ambientale disciplina i rifiuti allo stato liquido mentre la terza si occupa delle acque di scarico: la disciplina degli impianti di trattamento dei rifiuti liquidi e le ulteriori operazioni che presuppongono il trasporto non canalizzato delle acque di processo ricade sotto la parte quarta TUA mentre rientreranno nella disciplina delle acque le sole operazioni connesse allo scarico ovvero all'immissione diretta e al trattamento delle stesse poste in essere dallo stesso titolare dello scarico.<sup>192</sup>

In particolar modo i rifiuti liquidi costituiti da acque reflue saranno sempre assoggettati alla parte IV TUA a partire dalla fase iniziale dello stoccaggio (ovvero deposito temporaneo) fino ad arrivare allo smaltimento passando per il loro trasporto.

Individuare l'esatto discrimine rappresenta un'operazione di straordinaria importanza giacché la parte terza del Codice dell'ambiente prevede un corredo sanzionatorio assai più blando e microcriminalizzato rispetto alla parte quarta, anche da un punto di vista delle autorizzazioni e dei controlli.

Esempio tipico della situazione descritta può essere lo scarico indiretto ovvero quello della immissione delle acque reflue non in maniera diretta bensì tramite autosurgito in impianti di smaltimento di acque reflue urbane: nella situazione *de quo* l'impianto ricevente tali scarichi conferiti in maniera indiretta riceve in sostanza rifiuti liquidi da smaltire ai sensi della normativa in tema di rifiuti ed assoggettati alle autorizzazioni e sistema sanzionatorio previsto. La separazione dell'acqua reflua dallo scarico trasforma automaticamente la stessa in rifiuto.<sup>193</sup>

Tale orientamento è peraltro confermato dalla Suprema Corte di Cassazione: *“Lo sversamento in acque superficiali di reflui provenienti da frantoi oleari mediante "ruscellamento" integra, in assenza di un sistema di collettamento tra il luogo di fuoriuscita del refluo e quello del recapito, il reato di gestione non autorizzata di rifiuti allo stato liquido, sanzionato dall'art. 256, commi*

---

<sup>192</sup> Dal volume M. Santoloci V. Vattani *Tecniche di polizia giudiziaria ambientale* Edizioni giuridiche ambiente 2014. Gli Autori aggiungono che *“la costruzione di geografia politica e giuridica del settore presenta il rifiuto liquido della parte quarta del D.Lgs 152/2006 come categoria generale di base; le acque di scarico provenienti solo dallo scarico costituiscono una specie di sottocategoria particolare che esula dal campo regolamentativo delle disposizioni sui rifiuti. Pur tuttavia ove tale scarico cessi di essere diretto (e cioè venga spezzata la linea di riversamento immediato tra ciclo produttivo e corpo ricettore) e venga di conseguenza realizzato uno scarico in vasca o comunque con trasporto altrove dei liquami in via mediata ed indiretta, tale interruzione funzionale del nesso di collegamento diretto ciclo produttivo/corpo ricettore trasforma automaticamente il liquame di scarico in un ordinario rifiuto liquido. (...) Ciò che rileva ai fini dell'individuazione della disciplina da applicare non è dunque lo stato fisico della sostanza bensì l'immissione, diretta o meno, in un corpo ricettore e, in questo secondo caso, se trattasi di rifiuto liquido o di acqua reflua.”*

<sup>193</sup> A conferma cfr Cass. Pen. Sez. 3, Sentenza n. 15652 del 16/03/2011 Ud. (dep. 20/04/2011 ) Rv. 25000 *“Sono da considerarsi rifiuti allo stato liquido, soggetti alla disciplina dell'art. 256 del D.Lgs. n. 152 del 2006, gli effluenti di allevamento di bestiame che, in luogo di defluire direttamente nelle condotte di scarico, siano raccolti in apposite vasche a tempo indeterminato”*. Nello stesso senso Sez. 3, Sentenza n. 22036 del 13/04/2010 Ud. (dep. 10/06/2010 ) Rv. 247627 Sez. 3 Sentenza n. 35138 del 18/06/2009 Ud. (dep. 10/09/2009 ) Rv. 244783.

*primo e secondo, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.*»<sup>194</sup> Ancora la Suprema Corte ha avuto occasione di sottolineare come in senso giuridico uno scarico possa essere integrato da un qualsivoglia sistema di deflusso in grado di canalizzare senza soluzione di continuità i reflui dal luogo di produzione fino al copro ricettore.<sup>195</sup>

In materia si segnala la recente modifica in materia ambientale introdotta con legge 9 agosto 2013, n. 98 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia<sup>196</sup> il cui articolo 41<sup>197</sup> si è occupato di

---

<sup>194</sup> Sez. 3, Sentenza n. 25037 del 25/05/2011 Ud. (dep. 22/06/2011 ) Rv. 250617. Nella specie, le acque di lavorazione del frantoio venivano sversate attraverso un tombino, collegato mediante un tubo al frantoio, sul terreno limitrofo e di qui, per effetto di ruscellamento, confluivano in un canale d'acqua.

<sup>195</sup> Cass. Pen. Sez. III n. 35888 del 26 ottobre 2006.

<sup>196</sup> (G.U. n. 194 del 20 agosto 2013).

<sup>197</sup> Art. 41 Decreto Legge 2013/69 (Disposizioni in materia ambientale) 1. L'articolo 243 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente: «Art. 243. (Gestione delle acque sotterranee emunte) ((1. Al fine di impedire e arrestare l'inquinamento delle acque sotterranee nei siti contaminati, oltre ad adottare le necessarie misure di messa in sicurezza e di prevenzione dell'inquinamento delle acque, anche tramite con terminazione idraulica con emungimento e trattamento, devono essere individuate e adottate le migliori tecniche disponibili per eliminare, anche mediante trattamento secondo quanto previsto dall'articolo 242, o isolare le fonti di contaminazione dirette e indirette; in caso di emungimento e trattamento delle acque sotterranee deve essere valutata la possibilità tecnica di utilizzazione delle acque emunte nei cicli produttivi in esercizio nel sito, in conformità' alle finalità' generali e agli obiettivi di conservazione e risparmio delle risorse idriche stabiliti nella parte terza. 2. Il ricorso al barrieramento fisico è consentito solo nel caso in cui non sia possibile conseguire altrimenti gli obiettivi di cui al comma 1 secondo le modalità dallo stesso previste)). 3. Ove non si proceda ai sensi dei commi 1 e 2, l'immissione di acque emunte in corpi idrici superficiali o in fognatura deve avvenire previo trattamento depurativo da effettuare presso un apposito impianto di trattamento delle acque di falda o presso gli impianti di trattamento delle acque reflue industriali esistenti e in esercizio in loco, che risultino tecnicamente idonei. 4. Le acque emunte convogliate tramite un sistema stabile di collettamento che collega senza soluzione di continuità il punto di prelievo di tali acque con il punto di immissione delle stesse, previo trattamento di depurazione, in corpo ricettore, sono assimilate alle acque reflue industriali che provengono da uno scarico e come tali soggette al regime di cui alla parte terza. ((5. In deroga a quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 104, ai soli fini della bonifica, è ammessa la reimmissione, previo trattamento, delle acque sotterranee nello stesso acquifero da cui sono emunte. A tal fine il progetto di cui all'articolo 242 deve indicare la tipologia di trattamento, le caratteristiche qualitative e quantitative delle acque reimmesse, le modalità di reimmissione e le misure di controllo e monitoraggio della porzione di acquifero interessata; le acque emunte possono essere reimmesse anche mediante reiterati cicli di emungimento, trattamento e reimmissione, e non devono contenere altre acque di scarico ne' altre sostanze ad eccezione di sostanze necessarie per la bonifica espressamente autorizzate, con particolare riferimento alle quantità utilizzabili e alle modalità d'impiego. 6. Il trattamento delle acque emunte deve garantire un'effettiva riduzione della massa delle sostanze inquinanti scaricate in corpo ricettore, al fine di evitare il mero trasferimento della contaminazione presente nelle acque sotterranee ai corpi idrici superficiali))». La legge di conversione ha così modificato All'articolo 41: al comma 1, capoverso «Art. 243»: i commi 1 e 2 sono sostituiti dai seguenti: «1. Al fine di impedire e arrestare l'inquinamento delle acque sotterranee nei siti contaminati, oltre ad adottare le necessarie misure di messa in sicurezza e di prevenzione dell'inquinamento delle acque, anche tramite conterminazione idraulica con emungimento e trattamento, devono essere individuate e adottate le migliori tecniche disponibili per eliminare, anche mediante trattamento secondo quanto previsto dall'articolo 242, o isolare le fonti di contaminazione dirette e indirette; in caso di emungimento e trattamento delle acque sotterranee deve essere valutata la possibilità tecnica di utilizzazione delle acque emunte nei cicli produttivi in esercizio nel sito, in conformità alle finalità generali e agli obiettivi di conservazione e risparmio delle risorse idriche stabiliti nella parte terza. 2. Il ricorso al barrieramento fisico è consentito solo nel caso in cui non sia possibile conseguire altrimenti gli obiettivi di cui al comma 1 secondo le modalità dallo stesso previste»; i commi 5 e 6 sono sostituiti dai seguenti: «5. In deroga a quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 104, ai soli fini della bonifica, e' ammessa la reimmissione, previo trattamento, delle acque sotterranee nello stesso acquifero da cui sono emunte. A tal fine il progetto di cui all'articolo 242 deve indicare la tipologia di trattamento, le

confermare la assimilazione delle acque reflue industriali che provengano da scarico indiretto ai rifiuti liquidi sottoposti quindi alla disciplina sui rifiuti. Su tale novella si è espresso altresì il Consiglio di Stato con sentenza del 6 dicembre 2013 n. 5857.

Per completezza si ricorda l'art. 127 - Fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue come modificato dal Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4. *“Ferma restando la disciplina di cui al decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99, i fanghi derivanti dal trattamento delle acque reflue sono sottoposti alla disciplina dei rifiuti, ove applicabile e alla fine del complessivo processo di trattamento effettuato nell'impianto di depurazione. I fanghi devono essere riutilizzati ogni qualvolta il loro reimpiego risulti appropriato. 2. E' vietato lo smaltimento dei fanghi nelle acque superficiali dolci e salmastre.”*

Sotto un profilo di prevenzione e repressione delle ipotesi delittuose nell'ambito dei rifiuti liquidi va operata la netta distinzione tra un'operazione di smaltimento di rifiuti liquidi mediante riversamento all'esterno e le altre ipotesi in apparenza contigue di scarico di liquami di acque reflue non autorizzato: si deve osservare, infatti, come un rifiuto liquido rientrando nella parte quarta TUA non potrà in alcun modo divenire acqua reflua oggetto di qualsiasi forma di smaltimento; nel caso in cui, quindi, dovesse verificarsi tale riversamento saremmo di fronte ad un'autentica operazione di smaltimento illecito di rifiuti come tale regolamentata dalla parte quarta TUA.

In conclusione pare opportuna una riflessione sulla esatta natura di un componente estremamente particolare ovvero il “percolato di discarica” definito ad opera del D.Lgs 36/2003<sup>198</sup> come il *“liquido che si origina prevalentemente dall'infiltrazione di acqua nella massa di rifiuti o dalla decomposizione degli stessi”*. Tale sostanza necessita di una puntuale e precisa regolamentazione in assenza della quale rischieremo di vedere riversata la massa enorme di liquidi provenienti dalla decomposizione dei rifiuti ovvero dal loro deposito presso le discariche nei vicini affluenti, ovvero nelle falde, laddove la discarica non fosse provvista degli adeguati sistemi di

---

caratteristiche qualitative e quantitative delle acque reimmesse, le modalità di reimmissione e le misure di controllo e monitoraggio della porzione di acquifero interessata; le acque emunte possono essere reimmesse anche mediante reiterati cicli di emungimento, trattamento e reimmissione, e non devono contenere altre acque di scarico né altre sostanze ad eccezione di sostanze necessarie per la bonifica espressamente autorizzate, con particolare riferimento alle quantità utilizzabili e alle modalità d'impiego. 6. Il trattamento delle acque emunte deve garantire un'effettiva riduzione della massa delle sostanze inquinanti scaricate in corpo ricettore, al fine di evitare il mero trasferimento della contaminazione presente nelle acque sotterranee ai corpi idrici superficiali».

<sup>198</sup> Decreto Legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 *Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti* pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 2003 - Supplemento Ordinario n. 40. L'allegato I del suddetto decreto si occupa della definizione dei criteri costruttivi e gestionali degli impianti di discarica indicando i requisiti di ubicazione, modalità del deposito e gestione del percolato.

impermeabilizzazione e di raccolta e gestione del percolato. L'inquadramento del percolato all'interno degli scarichi ovvero dei rifiuti liquidi consente di poter contestare, in presenza di un accertato riversamento, rispettivamente uno scarico abusivo ovvero la fattispecie, decisamente più grave, di smaltimento illegale di rifiuti liquidi.

A parere di chi scrive è proprio la normativa di riferimento ovvero il sopra indicato Decreto ad individuare nel percolato un rifiuto liquido<sup>199</sup> con tutte le conseguenze che ne derivano sostenendo che *“devono essere adottate tecniche di coltivazione e gestionali atte a minimizzare l'infiltrazione dell'acqua meteorica nella massa dei rifiuti. Per quanto consentito dalla tecnologia, tali acque meteoriche devono essere allontanate dal perimetro dell'impianto per gravità, anche a mezzo di idonee canalizzazioni dimensionate sulla base delle piogge più intense con tempo di ritorno di 10 anni. Il percolato e le acque di discarica devono essere captati, raccolti e smaltiti per tutto il tempo di vita della discarica, secondo quanto stabilito nell'autorizzazione, e comunque per un tempo non inferiore a 30 anni dalla data di chiusura definitiva dell'impianto. Il sistema di raccolta del percolato deve essere progettato e gestito in modo da:*

- *minimizzare il battente idraulico di percolato sul fondo della discarica al minimo compatibile con i sistemi di sollevamento e di estrazione;*
- *prevenire intasamenti ed occlusioni per tutto il periodo di funzionamento previsto;*
- *resistere all'attacco chimico dell'ambiente della discarica;*
- *sopportare i carichi previsti. Il percolato e le acque raccolte devono essere trattate in impianto tecnicamente idoneo di trattamento al fine di garantirne lo scarico nel rispetto dei limiti previsti dalla normativa vigente in materia. La concentrazione del percolato può essere autorizzata solo nel caso in cui contribuisca all'abbassamento del relativo battente idraulico; il concentrato può rimanere confinato all'interno della discarica.”*<sup>200</sup>

Che il percolato sia da considerarsi rifiuto liquido non già scarico è del resto un orientamento condiviso dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione.<sup>201</sup>

---

<sup>199</sup> Dello stesso avviso M. Santoloci *“Nel campo dei liquami tutti va rilevato che il principio generale di base trasversale e preliminare è certamente la disciplina giuridica del confine tra scarico e rifiuto liquido che vede nel riversamento diretto senza soluzione di continuità l'elemento principale di discriminazione per l'applicazione dell'una o dell'altra disciplina. (...) sembra molto più logico ipotizzare che quando il liquame del percolato si origina e nasce all'interno della discarica, legale o abusiva, per decomposizione fisiologica dei rifiuti ivi smaltiti, sia comunque un rifiuto liquido da considerare tale a tutti gli effetti gestionali ed anche sanzionatori.”* In M- Santoloci, V. Vattani, *Rifiuti e non rifiuti*, cit. pag. 112.

<sup>200</sup> Art. 2.3 Allegato 1 Decreto legislativo 36/2003.

<sup>201</sup> Cfr Cass. Pen. Sez. III del 29.07.2008 n. 31485.

### **Sezione III: Il “SISTRI”: storia di un destino travagliato**

#### **3.1 Evoluzione storico normativa: dalle origini alla legge 7 agosto 2012, n. 134.**

##### **Osservazioni sulla natura del contributo**

Il trasporto dei rifiuti costituisce attività prodromica ad ogni eventuale fase successiva relativa alla gestione si tratti di recupero ovvero di smaltimento definitivo.

Essenziale, evidentemente, dettarne le regole in particolar modo nell’ambito dei rifiuti speciali pericolosi il cui trasporto illecito rappresenta il primo tassello delle attività di gestione e smaltimento illegale.

Il legislatore interno ha ritenuto di poter soddisfare l’esigenza di un attento e costante monitoraggio del percorso dei rifiuti sulle strade mediante un sistema informatico estremamente sofisticato, il Sistri: tale impianto, tuttavia, ha mostrato sin dall’inizio segni di farraginosità causando numerosi slittamenti nella sua progressiva entrata in vigore nonché la contestuale presenza di due sistemi normativi (formulario con i diversi registri).

Per meglio rendere l’idea della storia epica del Sistri si rende necessario ripercorrerne i tratti maggiormente significativi.

Il sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), introdotto nel nostro ordinamento dal D.M. 17 dicembre 2009<sup>202</sup> venne accolto come la perfetta soluzione delle problematiche legate alla gestione ed al trasporto dei rifiuti da cui originano fenomeni delittuosi sovente preoccupanti e di complesso accertamento (quali, ad esempio, il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti *ex art. 260 D.Lgs. 152/2006*); esso, attraverso un controllo capillare di tutta la filiera fino alla fase finale di smaltimento delle scorie per il tramite di sistemi elettronici in grado di monitorare i flussi in entrata ed uscita si poneva potenzialmente in grado di garantire una maggiore efficienza in tema di trasparenza, legalità e prevenzione.

L’intero impianto, tuttavia, è stato oggetto di una serie di provvedimenti che, prorogandone di volta in volta l’entrata in vigore, ne hanno impedito l’effettiva applicazione, gettando seri dubbi circa la sua concreta rispondenza agli obiettivi prefissati. Ad opera del D.M. 9 luglio 2010 ne venne prorogato l’avvio al primo ottobre 2010, considerando che non si era ancora provveduto a dotare tutti gli operatori dei dispositivi elettronici necessari per il funzionamento del sistema. La presa di coscienza che i mesi di proroga non erano adeguati per portare a termine le fasi

---

<sup>202</sup> Supplemento ordinario n. 10 alla G.U. del 13 gennaio 2010. Sul tema S. Mezzacapo, *Rifiuti, progressiva la messa a regime del Sistri*, in *Gui. Dir.* 2011, 39, p. 73; M. Santoloci, V. Vattani, *Rifiuti e non rifiuti, percorso trasversale tra prassi di fatto e regole formali nel campo della gestione dei rifiuti*, Dir. Dell’ambiente ed., 2011, p. 117 e ss., che approfondisce il tema del trasporto con il sistema SISTRI, il regime transitorio ed i profili di responsabilità nella catena dei soggetti afferenti il circuito del trasporto.

preliminari all'avvio del sistema portò all'emanazione di altri Decreti Ministeriali di rinvio, il 28 settembre 2010, il 22 dicembre 2010 ed il 26 maggio 2011 quando il D.M. n. 124 propose una progressiva entrata in vigore del sistema a scaglioni.

In un'ottica di semplificazione delle procedure e per porre rimedio alle impasse tecniche emerse, venne emanato il D.M. 25 maggio 2012, n. 141,<sup>203</sup> in vigore dal 7 settembre. Peraltro, le modifiche introdotte dal detto decreto, tra cui la proroga per il versamento del contributo relativo all'anno 2012, rimasero lettera morta, stando al tenore della successiva L. n. 134/2012, di cui meglio si dirà appresso, che sospendeva ogni adempimento informatico relativo al SISTRI.

Entrando nel dettaglio degli obiettivi che il Decreto mirava a realizzare si sottolinea la finalità di semplificazione delle procedure, superando gli eventuali stalli dovuti a difficoltà tecniche specie in fase di prima applicazione o di smarrimento, furto o perdita dei dispositivi SISTRI, la piena realizzazione dell'obbligo di iscrizione al sistema ai centri di raccolta comunali o intercomunali ex D.M. 8 aprile 2008 nel territorio della Regione Campania ed, infine, si prevedeva che *“Gli Enti titolari dell'autorizzazione di impianti pubblici di trattamento di rifiuti possono, in attesa della voltura dell'autorizzazione, delegare l'iscrizione e le procedure SISTRI a terzi soggetti in possesso dei requisiti soggettivi richiesti dalla legge per la gestione impianti in conto terzi, ai quali è affidata la gestione dell'impianto, dandone comunicazione al SISTRI”*<sup>204</sup>.

Come anticipato, l'art. 52 del D.L. 22 giugno 2012 n. 83 - Decreto Sviluppo confermato dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 - “sospese” l'operatività del sistema,<sup>205</sup> basandosi su “problemi tecnici” non dettagliatamente esplicitati e conseguenti necessità di verifiche ed accertamenti amministrativi e funzionali, rinviandola ad una data successiva al 30 giugno 2013.

Le misure adottate, limitandosi a prorogarne la piena operatività, lasciavano in vigore un doppio regime documentale, ove, accanto alle formalità SISTRI, si obbligava alla tenuta dei registri di carico e scarico e dei formulari di trasporto, che soli, comunque, garantivano gli adempimenti degli obblighi di legge.

---

<sup>203</sup>Si tratta del secondo correttivo al TU, titolato Modifiche ed integrazioni al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 18 febbraio 2011, n. 52, avente ad oggetto il Regolamento recante istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti ai sensi dell'articolo 189, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modifiche e integrazioni, e dell'articolo 14-bis del decreto-legge 18 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, in GU n. 196 del 23 agosto 2012. Per approfondimenti C. Bovino, *TU Sistri, arriva il secondo correttivo (D.M. n. 141/2012) ma sul sistema ancora incertezze* in *Ambiente e sviluppo*, 10/2012, p. 820 e ss.

<sup>204</sup> Art. 1, co. 1 lett. b) D.M. 141/2012, consultabile al sito [www.tuttoambiente.it](http://www.tuttoambiente.it).

<sup>205</sup> Che sarebbe dovuto divenire operativo a far data da 30 giugno 2012. Sul punto F. Gavioli, *SISTRI: applicazione sospesa fino a giugno 2013*, in *Pratica fiscale e professionale*, 2012, p. 29; M. Santoloci V. Vattani, *Il Decreto Sviluppo questa volta non rinvia i proroga ma “sospende” il Sistri. Cosa vuol dire?* in [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net).

Una delle conseguenze dei citati provvedimenti di proroga è stata, inoltre, la disapplicazione del sistema sanzionatorio contenuto nel D. Lgs. 205/2010.<sup>206</sup> Corre l'obbligo osservare come, contrariamente ai precedenti atti normativi, l'ultimo provvedimento ricordato per la prima volta "sospendeva" il Sistri, ciò sotto un triplice profilo destinato ad investire, altresì, il pagamento dei contributi relativi all'anno 2012 e gli effetti del contratto stipulato tra la Ditta responsabile del sistema - Selex - Se.Ma. – ed il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Etimologicamente i due termini "prorogare e sospendere" hanno significati manifestamente diversi a cui pertanto si legano precise scelte del legislatore che lasciavano presagire un definitivo abbandono del sistema immaginato nel 2009.

Imprescindibile, tuttavia, valutare quali potessero essere gli antidoti adeguati a superare l'impasse del sistema e se non fosse il caso di ripensarlo *ex novo*<sup>207</sup>, sottolineando il dato che, nelle more, si costringevano gli utenti a versare dei contributi che avrebbero potuto legittimamente trasformarsi in richieste risarcitorie nei confronti del MATTM.

Emerge la necessità di operare una breve digressione sulla natura del canone corrisposto dagli utenti per la fruizione del sistema SISTRI e sul significato di una sua sospensione: condividendo il destino del contratto con la Selex - Se.Ma., i relativi canoni, che servivano ad ottemperare agli adempimenti contrattuali con il gestore, vennero sospesi: si trattava, tuttavia di una mera forma di congelamento, riferibile al contributo dell'anno 2012, che esponeva, con ogni evidenza, al rischio di una richiesta di versamento futuro pur senza aver fruito del servizio elettronico SISTRI.

Si ritiene di dover, propedeuticamente, inquadrare il contributo - che ha accresciuto le casse dello Stato di circa 60-70 milioni di euro annui nonostante la mancata messa a regime del sistema - per la sua natura<sup>208</sup>, giacché dalla una corretta definizione ne derivano importanti conseguenze in tema di ripetibilità.

---

<sup>206</sup> Sul punto cfr Sez. 3, Sentenza n. 19682 del 02/04/2013 Ud. (dep. 08/05/2013 ) Rv. 255901 "Il trasporto di rifiuti pericolosi senza il prescritto formulario o con un formulario con dati incompleti o inesatti non è più sanzionato penalmente nè dal nuovo testo dell'art. 258, comma quarto, del D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (come modificato dall'art. 35 del D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205) - che si riferisce alle imprese che trasportano i propri rifiuti e che prevede la sanzione penale per altre condotte (in particolare, per chi, nella predisposizione di certificati di analisi di rifiuti, fornisca false indicazioni sulla tipologia del rifiuto o fa uso del certificato falso) - né dall'art. 260 bis del medesimo D.Lgs. n. 152 (come introdotto dall'art. 36 del D.Lgs. 205 del 2010), che punisce il trasporto di rifiuti pericolosi non accompagnato dalla scheda Sistri."

<sup>207</sup> In proposito si segnala la proposta di un nuovo sistema SETRI, «Sistema Elettronico della Tracciabilità dei Rifiuti», predisposto dai gruppi tecnici di Assintel e ConfTrasporti ed inoltrato agli allora Ministri dell'Ambiente Corrado Clini e dello Sviluppo Economico Corrado Passera, che conterrebbe dei correttivi al precedente SISTRI.

<sup>208</sup> Per approfondimenti sulla natura del contributo SISTRI, A. Pierobon, *La natura del contributo "SISTRI": primissime considerazioni*, in *Tributi locali e regionali*, 2012, 3, p. 33 e ss.



Dal tenore delle espressioni dell'allora Ministro dell'Ambiente Corrado Clini,<sup>209</sup> se ne trae che, essendo il sistema SISTRI un obbligo di natura amministrativa, il pagamento è dovuto per il solo meccanismo di iscrizione annuale, che deve avvenire ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D.M. 18 febbraio 2011, n. 52, prescindendo dalla concreta fruizione del sistema, ed è calcolato in ragione dell'attività espletata e della categoria di appartenenza (nonché del numero di apparecchi USB richiesti o dei vettori impiegati nell'attività di trasporto). Il dato che il contributo venga commisurato a parametri "aziendali" compreso anche il numero di dipendenti, e sia del tutto avulso da qualsiasi riferimento ad elementi "ambientali", quali le potenzialità di danno ambientale legate alla singola attività, induce a ritenere che esso abbia natura pubblicistica ed autoritativa, e possa, verosimilmente, ricomprendersi nella categoria delle tasse, come confermato altresì dalla predisposizione di un impianto sanzionatorio attestante l'interesse pubblicistico sotteso alla corretta gestione dei rifiuti.

Il versamento, quindi, annoverabile come una misura di concorso alle pubbliche spese,<sup>210</sup> si connota di una forte valenza tributaristica, ed è sganciato dalla effettiva utilizzazione del sistema.

### **3.2 Isteria legislativa e conseguenze sull'apparato sanzionatorio**

Sotto l'aspetto eminentemente sanzionatorio, il D. Lgs. 205/2010 predisponendo, introducendo nel D.Lgs. 152/2006 gli artt. 260 *bis* e *ter*, un apparato *ad hoc* in caso di inosservanza del SISTRI residuando l'applicabilità dell'impianto precedente a quei soggetti che non erano tenuti all'iscrizione (poiché trasportatori di rifiuti non pericolosi o non rientranti nei parametri legati all'obbligo di iscrizione).

L'imprevista serie di disposizioni che hanno rinviato la concreta operatività del sistema e del D.Lgs. 205/2010, ha condotto al paradosso che, in riferimento all'art. 258 D.Lgs 152/2006, - per il quale l'art. 35 non prevedeva un'entrata in vigore parametrata a quella del SISTRI e quindi da ritenersi in vigore - le uniche fattispecie che mantenevano rilevanza penale afferivano ad una cerchia limitata di soggetti, trasportanti rifiuti non pericolosi, generando una micidiale esenzione di pena per quelle attività di trasporto di rifiuti pericolosi, gestite da grandi società sol perché

---

<sup>209</sup> Nel corso dell'audizione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, svoltasi in data 16 maggio 2012, nell'ambito dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti.

<sup>210</sup> Così F. Gallo, *Le ragioni del fisco*, Bologna, 2011, p. 94.

rientranti nella categoria di soggetti tenuti all'iscrizione, per i quali il sistema sanzionatorio non era ancora entrato a regime.<sup>211</sup>

Nel tentativo di arginare la drammaticità delle conseguenze, se possibile, il risultato è stato ancora peggiorativo: ad opera del D. Lgs. 121/2011, intervenuto inspiegabilmente sul D. Lgs. 205/2010, infatti, fu previsto che i soggetti di cui all'articolo 188 *ter*, commi 1, 2, 4 e 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che fino alla decorrenza degli obblighi di operatività del Sistri di cui all'articolo 188 *bis*, comma 2, lettera a) non avessero adempiuto alle prescrizioni di cui all'articolo 28, comma 2, del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 18 febbraio 2011, n. 52, sarebbero stati soggetti alle relative sanzioni previste dall'articolo 258 nella formulazione precedente all'entrata in vigore del presente decreto, gettando gli interpreti in uno stato di assoluta confusione.

In riferimento alla fattispecie di trasporto privo di formulario, la posizione della giurisprudenza pare poco condivisibile, seppur, corre l'obbligo ammetterlo, costretta a muoversi tra le decisioni di un babelico legislatore. In una recente pronuncia, infatti, la III sezione della Suprema Corte di Cassazione si è così espressa: *“La modifica normativa apportata dalla legge n. 205 del 2010 all’art. 258 D.Lgs. n. 152/2006 ha determinato il venir meno della punibilità della condotta di trasporto di rifiuti pericolosi senza formulario o con formulario con dati incompleti o inesatti non più sanzionata penalmente in quanto non riconducibile né alle previsioni del nuovo testo dell’art. 258 né alla fattispecie introdotta con l’art. 260 bis, che opera un riferimento alla scheda Sistri e non ai precedenti formulari con la conseguenza che, in applicazione dei principi fissati dall’art. 2 cod. pen. le condotte poste in essere devono essere ritenute non più riconducibili all’ipotesi di reato contemplate dalla disciplina previgente.”*<sup>212</sup>

Ancora, ci costringe ad operare una profonda riflessione una seconda pronuncia del Supremo Collegio collocata in uno spazio temporale che aveva già assistito all'emanazione del D.L. 31 agosto 2013, n. 101 che, tra le altre cose e come vedremo più diffusamente in seguito, riscriveva i commi 1,2 e 3 dell'art. 188 *ter* prevedendo per i dieci mesi successivi alla data del 1 ottobre 2013 l'applicabilità degli adempimenti di cui agli artt. 188, 189, 190 e 193 Codice Ambiente nella formulazione previgente le modifiche apportate dal D.Lgs 205/2010, stabilendo al

---

<sup>211</sup>Sul punto, in senso critico, si veda M. Santoloci, *Nessuna vacatio legis per le sanzioni sul trasporto: dopo le modifiche del D.Lgs. n. 205/10, fino al 1.6.2011 si applica l'ordinario sistema sanzionatorio del D.Lgs. n. 152/06* (parte IV), su [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net).

<sup>212</sup> Cass. Pen., Sez. III, 24 aprile 2012, n. 15732, in *Ambiente e sviluppo*, 2012, 7, p. 623. Per un commento favorevole alla pronuncia A. L. Vergine, *Disposizioni penali maldestramente redatte, decisioni correttamente assunte, immeritate critiche* (Nota a Cass. Pen. n. 15732/2012) in *Ambiente e sviluppo*, 2012, 7, p. 616.

contempo la non applicabilità per il periodo indicato delle sanzioni relative al SISTRI di cui agli artt. 260 bis e 260 ter TUA.

Stupisce, pertanto, come la Suprema Corte, disinteressandosi delle complesse e continue mutazioni normative, consegna una motivazione di tale fattura: *“In tema di trasporto di rifiuti pericolosi eseguito senza formulario ovvero con formulario recante dati incompleti o inesatti, la parziale depenalizzazione prevista dal D.Lgs. n. 205 del 2010 è stata differita al momento in cui acquisterà piena operatività il nuovo sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti (SISTRIT), per effetto dell’art. 4, comma secondo del D.Lgs. n. 121 del 2011, disposizione quest’ultima che - avendo natura di norma interpretativa e non innovativa - si applica anche ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore (16 agosto 2011), senza dar luogo a violazione del principio di irretroattività della legge incriminatrice”*<sup>213</sup> in tal modo accettando l’ipotesi che accanto al principio di successione di leggi penali nel tempo possa esistere anche esistere quello della “resurrezione a tempo determinato”<sup>214</sup> di norme penali già espunte dal sistema.

### **3.3 Decreto del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del territorio e del mare n. 96 del 20 marzo 2013: ennesimo start up**

Come anticipato dal Decreto Legge 22 giugno 2012 n. 83 - Decreto Sviluppo confermato dalla legge 7 agosto 2012, n. 134 - il cui art. 52 a seguito dell’ennesimo riscontro della farraginosità del sistema di tracciabilità dei rifiuti SISTRI ne sospendeva il funzionamento rinviandolo ad una data successiva al 30 giugno 2013, il Decreto del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del territorio e del mare n. 96 del 20 marzo 2013 intitolato *“Termini di riavvio progressivo del SISTRI”* che porta la firma dell’allora Ministro Corrado Clini, stabiliva la progressiva rimessa in moto della sua operatività.<sup>215</sup> Sin dalle origini il sistema SISTRI, salutato come la panacea delle problematiche connesse al trasporto illegale dei rifiuti, ha mostrato falle difficilmente superabili, che non gli hanno consentito il raggiungimento dei risultati tanto attesi, *in primis*, una rapida ed efficace contrazione delle attività di gestione dei traffici illeciti di rifiuti coordinati dalle

---

<sup>213</sup> Sez. 3, Sentenza n. 3692 del 17/12/2013 Ud. (dep. 28/01/2014 ) Rv. 258567. Per un commento critico alla sentenza A. L. Vergine, *Reato di trasporto di rifiuti pericolosi con formulario “falso”: si e no (nota a Cass. Pen. n. 3692/2014)* in *Ambiente & Sviluppo*, 2014, 5, p. 349 ss.

<sup>214</sup> Espressione di A. L. Vergine, *Reato di trasporto di rifiuti pericolosi con formulario “falso”: si e no (nota a Cass. Pen. n. 3692/2014)* in *Ambiente & Sviluppo*, cit. 351.

<sup>215</sup> G.U. n. 92 del 19 aprile 2013 consultabile su [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it). Per un primo commento A. Pierobon, *Il sistri.. sintomo di una guerra che verrà*, in *Rivista giuridica on line Lexambiente* del 30 aprile 2013; G. Tappeto, *Brevi considerazioni sul riavvio del SISTRI*, in *Rivista giuridica on line Lexambiente* del 24 aprile 2013.

consorterie criminali, tanto da far ipotizzare, da parte delle associazioni di categoria interessate, un suo definitivo superamento.

Il provvedimento ministeriale rappresenta, invero, l'ennesimo provvedimento in ordine di tempo di un percorso tortuoso costellato da avvicendamenti di sperimentazioni e sospensioni del sistema, intervallati da interventi legislativi tesi a superare le diverse impasse riscontrate.

Esso, tuttavia, si limita ad adempiere a quanto disposto nell'art. 52 del citato D.L. 83/2012 che prevedeva tale sospensione all'esclusivo scopo di procedere ai sensi degli articoli 21-bis, 21-ter, 21-quater, e 21-quinques della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni, alle ulteriori verifiche amministrative e funzionali dell'impianto. Tali adempimenti sono stati condotti dall'Agenzia per l'Italia digitale<sup>216</sup> che nella sua relazione semestrale per la "Verifica del funzionamento del sistema per la tracciabilità dei rifiuti denominato Sistri" ritenne *"auspicabile un sollecito riavvio del sistema anche in considerazione del fatto che il perdurare della inoperatività provoca un progressivo disallineamento delle informazioni contenute nel sistema rispetto alla realtà rappresentata che continua ad evolvere, rendendo sempre più crescente lo sforzo necessario per il ripristino dell'operatività"* ed espresse l'opportunità *"che il riavvio del sistema avvenisse in modo graduale, in modo che una prima fase di esercizio, ristretta ad una porzione ridotta di utenti, consentisse di verificare il comportamento in condizioni reali di utilizzo e fosse l'occasione per consolidare le procedure di erogazione dei servizi e gli strumenti di diagnostica e monitoraggio, necessari per tenere sotto controllo il sistema nella fase di piena operatività"*.

Per comprendere a fondo la *ratio* del Decreto e le ragioni per cui non si addivene ad un semplice abbandono e superamento del sistema, la cui completa esecuzione venne affidata all'allora neo eletto Ministro Andrea Orlando, non può non considerarsi che esso discende direttamente, prima che dalle leggi nazionali, da atti normativi Europei, primo fra tutti la Direttiva 2008/98/CE in tema di tracciabilità e controllo di produzione e destinazione finale dei rifiuti pericolosi, quale strumento - tra l'altro - di contrasto alle c.d. "ecomafie",<sup>217</sup>

non possono, tuttavia, tacersi le polemiche originate nel corso degli ultimi sei anni, ovvero dalla data della sua nascita, legate, in particolare al cattivo e farraginoso funzionamento del software

---

<sup>216</sup> L'Agenzia per l'Italia Digitale è stata istituita con decreto legislativo n. 83, convertito nella legge n. 134 2012.

<sup>217</sup> Con riferimento alla citata Direttiva consultabile su <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:0030:IT:PDF>, si dubita, tuttavia, che questa contenga un obbligo di tracciabilità dei rifiuti *tout cour*, ne tantomeno l'imposizione dell'adozione di meccanismi informatici in sostituzione di quelli tradizionali dal momento che l'art. 17 rubricato "Controllo dei rifiuti pericolosi", impone agli Stati membri la sola adozione delle *"misure necessarie affinché la produzione, la raccolta, il trasporto, lo stoccaggio e il trattamento dei rifiuti pericolosi siano eseguiti in condizioni tali da garantire la protezione dell'ambiente e della salute umana, al fine di ottemperare le disposizioni di cui all'articolo 13, comprese misure volte a garantire la tracciabilità dalla produzione alla destinazione finale e il controllo dei rifiuti pericolosi al fine di soddisfare i requisiti di cui agli articoli 35 e 36."*

predisposto dalla società appaltatrice Selex-Se.Ma. e dalla conseguente intollerabilità della corresponsione di un contributo per un servizio di fatto inutilizzato.<sup>218</sup>

Considerata quindi l'impossibilità di un riavvio *sic et simpliciter* del sistema per tutti i suoi destinatari, che quasi certamente avrebbe prodotto un suo *blackout*, la necessità di provvedere ad un previo allineamento ed adeguamento dei dati registrati, di concerto con le Associazioni di categoria intervenute si è ritenuto che l'unica strada percorribile fosse la sua messa a regime graduale e progressiva, distinta in due fasi, rispettivamente, di riallineamento e piena operatività. Pertanto, come stabilito dall'art. 1 “1. Per i produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi con più di dieci dipendenti e per gli enti e le imprese che gestiscono rifiuti speciali pericolosi, individuati all'art. 3 comma 1, lettere c), d), e), f) g), h), del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 18 febbraio 2011, n. 52, e successive modifiche ed integrazioni, il termine iniziale di operatività del SISTRI è fissato al 1 ottobre 2013. 2. Per gli altri enti o imprese obbligati all'iscrizione al SISTRI il termine iniziale di operatività è fissato al 3 marzo 2014.”

Dunque, in una prima fase, il Sistri era destinato ad essere sperimentato da una cerchia ristretta di destinatari, individuati sulla scorta delle dimensioni aziendali e del compimento di operazioni di raccolta, trasporto, trattamento, intermediazione e commercio di rifiuti pericolosi.

L'art. 2 del Decreto si incaricava, di conseguenza, di individuare un termine entro il quale le aziende destinatarie dell'obbligo avrebbero dovuto provvedere alla verifica (ed eventuale rettifica) delle informazioni contenute onde renderle attuali: esso veniva individuato, rispettivamente, nel 30 aprile 2013 (con conclusione 30 settembre 2013) e nel 30 settembre 2013 (con conclusione 28 febbraio 2014).

La consapevolezza in ordine alle difficoltà che si sarebbero incontrate a questo ennesimo *startup* condusse alla previsione di un regime transitorio: per trenta giorni (a decorrere dai singoli termini individuati) sarebbero stati, quindi, obbligatori i tradizionali metodi di registrazione dei

---

<sup>218</sup> Con riferimento alla travagliata vita del SISRI, il D.L. 13 agosto 2011, n. 138, espungeva dal panorama legislativo l'intero sistema di tracciabilità dei rifiuti che sarebbe dovuto entrare in vigore il 18 settembre dello stesso anno, dopo ingenti investimenti, sperimentazioni, svariati *click days* e due anni di risorse impiegate per comprenderne l'operatività, facendo venir meno il relativo art. 260 *bis* D.Lgs. 152/2006 introdotto nel 2010 ad opera del d.lgs. n. 205.

In seguito alle accese polemiche sollevate ed ai pareri contrari espressi, tra gli altri, dalla Commissione Territorio, Ambiente e Beni ambientali del Senato, la L. 14 settembre 2011, n. 148, di conversione del D.L. ripristinava il sistema SISTRI, rinviandone l'entrata in vigore all'anno successivo. Sul punto A. Scarcella, *Sistri sì, Sistri no, Sistri (forse): smentito il colpo di mano d'agosto. Ma è tutto rinviato al 2012*, in *Ambiente e sviluppo*, 2011, 10, p. 810 e ss.

rifiuti, così come previsti dagli artt. 190 (registri di carico e scarico) e 193 (trasporto di rifiuti) e successive modificazioni del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

Anche per l'anno 2013 veniva rinnovata, inoltre, la sospensione del pagamento del contributo da parte delle imprese iscritte al Sistri, in armonia con quanto già disposto nel precedente Decreto n. 83/2012.

I dubbi e le polemiche attorno al Sistri sono ultimamente amplificate dal capitolo giudiziario che ha visto coinvolti i principali protagonisti: la Procura della Repubblica di Napoli, nell'ambito dell'inchiesta sull'appalto alla Selex- Se.Ma per la realizzazione del sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti, ha predisposto ventidue misure cautelari nei confronti di esponenti di spicco della società, unitamente al sequestro di una ingente somma di denaro nella disponibilità della stessa.

Le indagini sono tese ad accertare responsabilità in ordine ai gravi reati ipotizzati nell'ambito dell'appalto costato oltre 400 milioni di euro (sul quale era stato apposto segreto di Stato) quali corruzione, truffa aggravata, riciclaggio, favoreggiamento e occultamento di scritture contabili.<sup>219</sup>

### **3.4 Gli “ultimi atti” in materia di SISTRI.**

#### **Il concreto funzionamento del sistema (se mai dovesse vedere la luce)**

Le ultime novità legislative relative al SISTRI si registrano ad opera del D.L. 101/2013 convertito con modificazioni in Legge 125/2013 intitolato “Semplificazione e razionalizzazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti “ che all'art. 11 detta distinte discipline parametriche per soggetti e tempi diversi rinviando a futuri decreti ministeriali la specificazione delle ulteriori categorie cui estendere il sistema;<sup>220</sup> dei successivi decreti si segnala il Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare Gian Luca Galletti n. 126 del 24 aprile 2014 recante disposizioni attuative dell'art. 188-ter commi 1 e 3 del D.Lgs. 152/2006<sup>221</sup> contenente la disciplina delle modalità di applicazione a regime del SISTRI del trasporto intermodale nonché specificazione delle categorie di soggetti obbligati ad aderire ai sensi

---

<sup>219</sup> Le tre persone che devono scontare le misure cautelari in carcere sono l'ex amministratore delegato della Selex Service Management, Sabatino Stornelli, e i due imprenditori Maurizio Stornelli e Francesco Paolo Di Martino. Si veda, inoltre, l'inchiesta condotta nel 2012 dal settimanale l'Espresso “*Sistri, Costi gonfiati e flop tecnologico. L'affare milionario di Finmeccanica*” disponibile su [http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/inchiesta-italiana/2012/05/10/news/sistri\\_finmeccanica-34879060/](http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/inchiesta-italiana/2012/05/10/news/sistri_finmeccanica-34879060/)

<sup>220</sup> Il termine indicato dall'art. 11 venne in seguito ulteriormente slittato al 1 gennaio 2015 in sede di conversione del Decreto Legge 30 dicembre 2013, n. 150 modificato con Legge 27 febbraio 2014, n. 15 c.d. Milleproroghe 2014.

<sup>221</sup> In Gazzetta Ufficiale 30 aprile 2014.

dell'art. 188 ter commi 1 e 2 TUA<sup>222</sup>; il periodo transitorio secondo il provvedimento era destinato a terminare il 1 gennaio 2015.

Il 28 febbraio 2014 il Ministero dell'Ambiente e delle Tutela del Territorio e del Mare ha pubblicato sul sito del Sistri una bozza di Decreto destinato ad avere effetti modificativi in tema di definizione di soggetti obbligati ad aderire al sistri (il cui catalogo sarebbe destinato a ridursi) nonché di deposito di rifiuti in caso di trasporto intermodale. Sulla bozza di Decreto in analisi si sono sollevate in dottrina numerosi rilievi critici; così Vattani fa emergere come l'art. 2 riporterebbe disposizioni attuative dell'art. 188 ter co. 1 D.Lgs 152/2006 mentre l'art. 1 del testo attuerebbe l'art. 188 ter comma 3 D.Lgs 152/2006: si sottolinea, a questo punto, che già il D.Lgs 205/2010 al suo art. 16 comma 2 aveva previsto l'entrata in vigore a partire dal giorno successivo alla scadenza della fase transitoria costituita dal doppio regime documentale di una serie di disposizioni tra le quali quelle di cui agli artt. 188 e 188 ter disposizioni mai divenute realmente operative in conseguenza del consueto e periodico spostamento in avanti delle lancette che governano la piena entrata in vigore del sistema. La contraddizione pare, questo punto evidente: la bozza darebbe attuazione ad una disposizione statale non ancora entrata in vigore.<sup>223</sup>

In seguito il Decreto Ministeriale è stato emanato in data 24 aprile 2014 (entrato in vigore il 1 maggio 2014):<sup>224</sup> il testo, che si compone di sette articoli si occupa di:

---

<sup>222</sup> Art. 188-ter. Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) inserito dall'art. 16, Decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205. "1. Sono tenuti ad aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a): a) gli enti e le imprese produttori di rifiuti speciali pericolosi - ivi compresi quelli di cui all'articolo 212, comma 8; b) le imprese e gli enti produttori di rifiuti speciali non pericolosi, di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g) con più di dieci dipendenti, nonché le imprese e gli enti che effettuano operazioni di smaltimento o recupero di rifiuti e che producano per effetto di tale attività rifiuti non pericolosi, indipendentemente dal numero di dipendenti; c) i commercianti e gli intermediari di rifiuti; d) i consorzi istituiti per il recupero o il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti che organizzano la gestione di tali rifiuti per conto dei consorziati; e) le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero o smaltimento di rifiuti; f) gli enti e le imprese che raccolgono o trasportano rifiuti speciali a titolo professionale. Nel caso di trasporto navale, l'armatore o il noleggiatore che effettuano il trasporto o il raccomandatario marittimo di cui alla legge 4 aprile 1977, n. 135, delegato per gli adempimenti relativi al SISTRI dall'armatore o noleggiatore medesimi; g) in caso di trasporto intermodale, i soggetti ai quali sono affidati i rifiuti speciali in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa navale o ferroviaria o dell'impresa che effettua il successivo trasporto. 2. Possono aderire al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), su base volontaria: a) le imprese e gli enti produttori di rifiuti speciali non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g) che non hanno più di dieci dipendenti; b) gli enti e le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti speciali non pericolosi di cui all'articolo 212, comma 8; c) gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile che producono rifiuti speciali non pericolosi; d) le imprese e gli enti produttori di rifiuti speciali non pericolosi derivanti da attività diverse da quelle di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g); e) i comuni, i centri di raccolta e le imprese di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani nel territorio di regioni diverse dalla regione Campania. (...)"

<sup>223</sup> Sul punto V. Vattani, *Luci ed ombre del nuovo schema di decreto ministeriale di semplificazione del Sistri* in *Diritto Ambiente.net* 11 marzo 2014.

<sup>224</sup> In Gazzetta Ufficiale del 30 aprile 2014 n. 99 Decreto intitolato "Disciplina delle modalità di applicazione a regime del SISTRI del trasporto intermodale nonché specificazione delle categorie di soggetti obbligati ad aderire, ex articolo 188-ter, comma 1 e 3 del decreto legislativo n. 152 del 2006." Consultabile al sito [www.sistri.it](http://www.sistri.it). Per approfondimenti D. Carissimi, *Dal D.M. 24 aprile 2014, n. 126 alleggerimenti per il Sistri in Ambiente & Sviluppo*, 2014, 6, p. 434 ss.

- definire le categorie di soggetti obbligati ad aderire al sistema:<sup>225</sup> l'esclusione più ampia in materia concerne senza dubbio gli enti e le imprese con più di dieci dipendenti produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi di cui all'art. 184 comma 3 lett. b) c) d) e) f) ed h) D.Lgs 152/2006; il criterio del numero di dipendenti resta opinabile rispetto al complessivo sistema della produzione dei rifiuti e non perfettamente definito;
- operazioni di deposito in caso di trasporto intermodale di rifiuti – con particolare riguardo alla fase di deposito e stoccaggio dei rifiuti nella fase della movimentazione;
- allungare i termini della gestione svolta da soggetti definiti “intermedi” ovvero imprese navali, ferroviarie etc. in modo che la responsabilità del produttore con riferimento a tale fase della gestione venga di fatto “svilita”;
- predisporre ulteriori procedure di semplificazione del sistema, degli oneri contributivi con riferimento all'anno 2014 e della particolare operatività con riferimento alla Regione Campania.<sup>226</sup> Nessun riferimento viene condotto sulle spedizioni di rifiuti transfrontaliere

<sup>225</sup> Art. 1 Disposizioni attuative dell'articolo 188-ter comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 1. Gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi obbligati ad aderire al SISTRI, ai sensi dell'art.188-ter, comma 1 e 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dall'art. 11, comma 1, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, sono: a) gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi da attività agricole ed agroindustriali con più di 10 dipendenti, esclusi, indipendentemente dal numero dei dipendenti, gli enti e le imprese di cui all'art. 2135 del codice civile che conferiscono i propri rifiuti nell'ambito di circuiti organizzati di raccolta, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera pp) del d.lgs. 152 del 2006; b) gli enti e le imprese con più di dieci dipendenti, produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi di cui all'art. 184, comma 3, lettere b), c), d), e), f) ed h), del d.lgs. n. 152 del 2006 e successive modificazioni ed integrazioni; c) gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi che effettuano attività di stoccaggio di cui all'art. 183, comma 1, lettera aa), del d.lgs. n. 152 del 2006; d) gli enti e le imprese che effettuano la raccolta, il trasporto, il recupero, lo smaltimento dei rifiuti urbani nella regione Campania; e) gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi da attività di pesca professionale e acquacoltura, di cui al d.lgs. 9 gennaio 2012, n. 4, con più di dieci dipendenti, ad esclusione, indipendentemente dal numero dei dipendenti, degli enti e delle imprese iscritti alla sezione speciale «imprese agricole» del Registro delle imprese che conferiscono i propri rifiuti nell'ambito di circuiti organizzati di raccolta, ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera pp) del d.lgs. 152 del 2006. 2. Per gli enti e le imprese produttori iniziali di rifiuti speciali pericolosi che non sono obbligati ad aderire al SISTRI ai sensi del comma 1, ovvero che non vi aderiscono volontariamente, restano fermi gli adempimenti e gli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico e del formulario di identificazione di cui agli articoli 190 e 193 del d.lgs. n. 152 del 2006 e successive modificazioni ed integrazioni.

<sup>226</sup> Art. 5 Disposizioni per l'avvio dell'operatività del SISTRI riguardo ai rifiuti urbani della regione Campania 1. Salvo diversa determinazione del Comune, ai sensi e per gli effetti di cui all'Allegato III del D.M. n. 52 del 2011, il soggetto che effettua la raccolta e il trasporto, ovvero che organizza il trasporto dei rifiuti urbani prodotti nella regione Campania, compila e firma la scheda SISTRI - Area movimentazione - completando anche la parte relativa al produttore, prima dell'inizio della raccolta per il successivo trasporto verso l'impianto di destinazione. Qualora detto impianto e' ubicato al di fuori del territorio della regione Campania, il gestore, non essendo obbligato al SISTRI, controfirma la scheda SISTRI all'atto dell'accettazione presso l'impianto. 2. In fase di prima applicazione, gli enti e le imprese di cui all'art. 212, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006, che raccolgono o trasportano rifiuti urbani prodotti nel territorio della regione Campania si iscrivono nell'apposita categoria e ricevono un dispositivo USB per la sede legale, nonché un dispositivo USB ed un dispositivo black box per ciascun veicolo a motore adibito al trasporto dei rifiuti. I predetti enti ed imprese di cui all'art. 212, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006 possono richiedere ulteriori dispositivi USB associati alla sede legale e utilizzabili nelle unità locali dove vengono svolte le operazioni di trasporto; in tal caso, per ciascun dispositivo e' dovuto il contributo previsto dall'Allegato I A del D.M. n. 52 del 2011, fermo restando l'obbligo di pagare il contributo per ciascun veicolo a motore adibito al trasporto dei rifiuti. 3. All'esito delle operazioni di consegna del rifiuto il sistema genera automaticamente le registrazioni di carico e scarico nell'area registro cronologico del Comune.



disciplinate con Regolamento Europeo<sup>227</sup> il quale, superando gli affanni del sistri, si articola secondo i seguenti passaggi: - richiesta di rilascio all'autorità di spedizione del documento di notifica e di movimento; - autorizzazione rilasciata dalle autorità interessata alla spedizione dei rifiuti; - stipula di polizza assicurativa per la copertura del viaggio; - comunicazioni sui dettagli del viaggio da inoltrare tempestivamente alle autorità interessate nonché all'impianto di destinazione; - comunicazione da parte di quest'ultimo del corretto ricevimento dei rifiuti e successiva documentazione attestante che si è provveduto all'attività di recupero o smaltimento finale. Considerando che il Decreto rispecchia in buona sostanza la bozza fatta circolare nei mesi precedenti la sua emanazione, restano attuali le perplessità ed i rilievi critici sopra svolti.<sup>228</sup>

Oltre alle categorie di produttori individuate dall'art. 188 Tua obblighi legati al sistri sussistono anche con riferimento ai produttori di rifiuti pericolosi non inquadrati in un'organizzazione di ente od impresa, i quali, ai sensi di quanto disposto dall'art. 190 comma 8 Tua *“sono soggetti all'obbligo della tenuta del registro di carico e scarico e vi adempiono attraverso la conservazione, in ordine cronologico, delle copie delle schede del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), relative ai rifiuti prodotti, rilasciate dal trasportatore dei rifiuti stessi.”*

Il concreto funzionamento del sistema passa attraverso la predisposizione e dotazione in capo agli utenti di una serie di dispositivi elettronici tra cui quello usb che consente l'accesso al sistema e la trasmissione dei dati permettendo altresì apposizione di firme elettroniche, la c.d. black box ovvero il dispositivo installato su ciascun mezzo impiegato nella catena del trasporto onde monitorarne il tragitto e le apparecchiature di videosorveglianza da predisporre in prossimità di entrata ed uscita degli impianti di incenerimento rifiuti. Come per il formulario anche il sistema elettronico si compone di una serie di schede che vanno compilate e trasmesse telematicamente ad opera di tutti i soggetti che intervengono nel ciclo del trattamento del rifiuto a partire dalla spedizione fino al raggiungimento del luogo di destinazione finale. Sono previste due aree, una prima definita “registro cronologico” destinata a raccogliere tutti i dati relativi alla produzione del rifiuto e le prese in carico e scarico dei rifiuti. In questa sezione vanno inserite le indicazioni per consentire la identificazione del produttore e del rifiuto. In una seconda area definita “movimentazione rifiuto” si ritrovano varie sezioni, ciascuna delle quali da compilarsi a cura del soggetto che in quel momento gestisce il rifiuto; si avrà, di conseguenza, una scheda

---

<sup>227</sup> Regolamento Ce n. 1013/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 giugno 2006.

<sup>228</sup> Sul punto cfr. A. Pierobon, *Sistri (ultimissime – probabili – novità, aspettative e considerazioni)*; V. Vattani, *In Gazzetta Ufficiale il nuovo Decreto 24 aprile 2014 di semplificazione del regime del Sistri. Un sistri sempre più per pochi*, in *Diritto Ambiente.net* del 2 maggio 2014

produttore, una scheda trasporto ed un'ultima destinatario ognuna destinata a raccogliere tutti i dati anagrafici dei soggetti sopra elencati. Le diverse schede che compongono il documento SISTRI devono essere opportunamente conservate onde poter essere mostrate in qualsiasi momento all'autorità preposta al controllo. Una volta raggiunta la piena operatività, il sistema dovrebbe verosimilmente snodarsi attraverso i seguenti passaggi: il produttore accede mediante il proprio personale dispositivo al sistema SISTRI e in quel momento si identifica e registra, mediante tutti i dati identificativi richiesti, il rifiuto da movimentare; a quel punto il sistema consentirà la stampa di una scheda contenente il riepilogo dei dati inseriti che accompagnerà il rifiuto per tutto il suo tragitto (sono previste tempistiche diverse in relazione alla natura, pericolosa o meno, del rifiuto movimentato); in seguito sarà compito del soggetto deputato al trasporto autenticarsi presso la propria postazione ed accedere alla scheda precedentemente aperta dal produttore per completare la parte che lo riguarda personalmente ovvero l'inserimento dei suoi dati anagrafici e di quelli relativi al vettore impiegato per il trasporto nonché il tragitto che si dovrà compiere. Alla partenza sull'automezzo impiegato dovranno trovarsi la black box e la chiavetta usb associata al mezzo che andrà inserita nella postazione informatica del produttore del rifiuto per perfezionare la presa in carico dello stesso (una copia cartacea della scheda SISTRI accompagnerà tutto il viaggio). In conclusione, una volta giunto al luogo di destinazione finale del rifiuto, il ricevente, che si sarà a quel punto autenticato mediante accesso tramite il proprio dispositivo al sistema SISTRI, compilerà i campi finali di sua competenza rendendo possibile la stampa definitiva. L'ultimo passaggio è costituito dalla registrazione presso la postazione informatica del destinatario dei dati del viaggio estrapolati dalla black box installata sul mezzo.<sup>229</sup> La gestione del sistema è ora affidata al Comando Carabinieri per la tutela dell'ambiente con la speranza che essi possano porre basi più solide per la piena operatività del sistema mediante la messa a disposizione di tutti i dati su produzione, movimentazione e gestione dei rifiuti.<sup>230</sup>

Ad oggi deve, tuttavia, registrarsi con rammarico un ulteriore slittamento della piena operatività del sistema: l'art. 9 del Decreto Legge 31 dicembre 2014, n. 192<sup>231</sup> intitolato Proroga di termini in materia ambientale al suo comma 3 dispone infatti che *«All'articolo 11, comma 3 -bis, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, sono apportate le seguenti modificazioni: a) le parole: «31 dicembre 2014» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 2015 al fine di consentire la tenuta in modalità*

---

<sup>229</sup> Per una completa disamina sul sistema del trasporto dei rifiuti mediante il sistema SISTRI M. Santoloci, V. Vattani, *Rifiuti e non rifiuti*, cit. pag. 138 ss.

<sup>230</sup> Pone l'accento sulle numerose criticità ancora presenti nel sistema S. Pallotta, *SISTRI, Attenzione all'elefante bianco*, in *Diritto all'ambiente*. 27 maggio 2014.

<sup>231</sup> In Gazzetta Ufficiale n. 302 del 31 dicembre 2014.

*elettronica dei registri di carico e scarico e dei formulari di accompagnamento dei rifiuti trasportati nonché l'applicazione delle altre semplificazioni e le opportune modifiche normative»; b) la parola: «260 -bis » è sostituita dalle seguenti: «260 -bis , commi da 3 a 9,»; c) dopo il secondo periodo è aggiunto il seguente: «Le sanzioni relative al SISTRI di cui all'articolo 260 -bis , commi 1 e 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, si applicano a decorrere dal 1° febbraio 2015». Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.» Tuttavia dal 1 febbraio 2015 sono applicate le sanzioni per omessa iscrizione e per il mancato versamento del contributo Sistri;*

paradigmatico, a questo punto, il commento del ministro dell'Ambiente Gianluca Galletti che ha definito il sistema *“obsoleto dal punto di vista tecnologico”* tanto ipotizzarne un suo superamento.

Agevole preconizzare che il Decreto qui oggetto di commento non sarà l'ultimo tassello di questa articolata vicenda.

Il susseguirsi di tutte queste numerose discipline pone reali problematiche in ordine alla successione di leggi penali nel tempo: secondo una prima ricostruzione potrebbe trovare applicazione l'art. 2 comma 5 c.p. ovvero le norme vigenti fino alla data del 31 luglio 2014 (termine poi prorogato) rimarrebbero rilevanti ed applicabili solo con riferimento ai fatti commessi nel periodo della loro vigenza, il riferimento è in particolare all'art. 258 TUA nella versione antecedente le modifiche di cui al D.Lgs 205/2010 che sanziona il trasporto di rifiuti pericolosi senza formulario ovvero con dati incompleti ed inesatti.<sup>232</sup> Si sottolinea che in relazione al sistri sono previste sanzioni penali legate al suo non corretto funzionamento dettate dall'art. 260 bis TUA commi 6, 7 e 8 *“Si applica la pena di cui all'articolo 483 c.p. a colui che, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, utilizzato nell'ambito del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi inserisce un certificato falso nei dati da fornire ai fini della tracciabilità dei rifiuti. Il trasportatore che omette di accompagnare il trasporto dei rifiuti con la copia cartacea della scheda SISTRI - AREA MOVIMENTAZIONE e, ove necessario sulla base della normativa vigente, con la copia del certificato analitico che identifica le caratteristiche dei rifiuti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.600 euro a 9.300 euro. Si applica la pena di cui all'art. 483 del codice penale in caso di trasporto di rifiuti pericolosi. Tale ultima pena si applica anche a colui che, durante il trasporto*

---

<sup>232</sup> Sul punto si veda C. Ruga Riva, *Diritto Penale dell'ambiente*, cit. pag. 153 ss.

*fa uso di un certificato di analisi di rifiuti contenente false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti trasportati. Il trasportatore che accompagna il trasporto di rifiuti con una copia cartacea della scheda SISTRI - AREA Movimentazione fraudolentemente alterata è punito con la pena prevista dal combinato disposto degli articoli 477 e 482 del codice penale. La pena è aumentata fino ad un terzo nel caso di rifiuti pericolosi.”*

*Quid iuris*, quindi, nel momento attuale, per il caso di trasporto di rifiuti pericolosi senza formulario?

Si prospettano, con ogni probabilità, problemi di diritto intertemporale: va evitato, tuttavia, il rischio che l'isteria legislativa in materia, unitamente ad una visione asettica delle norme, provochi un'impunità di fatto per queste condotte che non pare ragionevole e tantomeno rispettosa del bene giuridico tutelato. C'è da attendersi un susseguirsi di correttivi e modifiche, stante la difficoltà nell'ammettere un fallimento tecnico amministrativo, senza contare le ingenti disponibilità finanziarie investite in questo progetto, auspicando, tuttavia, che il legislatore possa intervenire in maniera sistematica e coerente con gli obiettivi prefissati.

### **3.5 Il trasporto con formulario**

Alla luce delle numerose incertezze sul sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti e per completezza espositiva può essere utile un breve cenno alle modalità “classiche” di trasporto dei rifiuti, valide tutt'ora nei riguardi di quei produttori che non aderiscano al sistema sistri ovvero produttori e detentori di rifiuti non pericolosi;

il documento fondamentale nel trasporto dei rifiuti è il formulario, la cui definizione si rinviene nell'art. 193 co. 6 D.Lgs 152/2006 come modificato dal D.Lgs 205/2010.<sup>233</sup> Il formulario deve obbligatoriamente rispettare rigide prescrizioni di forma a partire dalla loro predisposizione ad opera esclusiva di tipografie autorizzate dal Ministero delle Finanze, dalla numerazione progressiva e dalla stampa su carta idonea a garantirne la leggibilità su tutte le facciate.

Il documento va compilato in ogni sua parte prima dell'inizio del viaggio;<sup>234</sup> il sistema originariamente delineato mediante formulario è in se relativamente semplice: al momento della

---

<sup>233</sup> Il riferimento legislativo è il D.M. 1 aprile 1998, n. 145 Regolamento recante la definizione del modello e dei contenuti del formulario di accompagnamento dei rifiuti, che contiene tutte le regole in ordine alla validità dei formulari.

<sup>234</sup> Le diverse voci del formulario riguardano gli estremi identificativi della ditta, il nome del produttore ovvero del detentore, gli identificativi del destinatario, del luogo di destinazione nonché identificativi del soggetto deputato al

partenza il formulario viene predisposto in quattro esemplari ciascuno datato e firmato sia dal produttore dei rifiuti che dal trasportatore; la prima copia resta affidata al produttore mentre le altre tre saranno trattenute dal trasportatore il quale una volta giunto al sito di destinazione dovrà sottoporle alla firma di chi riceve i rifiuti per accettazione del carico (e verifica della piena corrispondenza ai dati riportati sul formulario) e lasciare una copia al soggetto destinatario; quale ultimo adempimento, il trasportatore, che avrà a disposizione le ultime due copie del formulario, dovrà entro tre mesi, inviare una delle copie controfirmate dal destinatario al produttore iniziale in modo che colui il quale abbia originariamente conferito il rifiuto possa attestare la conclusione di tutte le operazioni relative al trasporto. Resta confermata la responsabilità in capo al produttore iniziale del rifiuto ai sensi dell'art. 188 comma 3 TUA.<sup>235</sup>

## **Sezione IV: Le principali fattispecie sanzionatorie in tema di rifiuti**

### **4.1 Il traffico illecito di rifiuti: cenno e rinvio**

Il titolo VI della parte IV del D.Lgs 152/2006 è in buona parte dedicato alla costituzione di un sistema sanzionatorio formato perlopiù da fattispecie di carattere penale.<sup>236</sup>

Il legislatore ha quindi, con ogni evidenza, ritenuto di rispondere agli illeciti in materia di rifiuti attraverso lo strumento della sanzione penale.<sup>237</sup>

Pare opportuno che l'indagine prenda le mosse con brevi cenni sul traffico illecito di rifiuti, fattispecie che vive in stretta contiguità con quello che è il tema cui verrà riservata maggiore attenzione in seguito, ovvero il delitto di attività organizzate per il traffico di rifiuti;

---

trasporto; seguono poi dettagliate indicazioni sulle caratteristiche del rifiuto, individuato mediante codice CER, stato fisico, caratteristiche di pericolo, numero di contenitori, peso.

Il documento si conclude con dati identificativi del conducente, del mezzo di trasporto impiegato e indicazioni di giorno ed orario di inizio viaggio.

<sup>235</sup> *Al di fuori dei casi di concorso di persone nel fatto illecito e di quanto previsto dal regolamento (CE) n. 1013/2006, la responsabilità dei soggetti non iscritti al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), che, ai sensi dell'art. 212, comma 8, raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi è esclusa:*

*a) a seguito del conferimento di rifiuti al servizio pubblico di raccolta previa convenzione;*

*b) a seguito del conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il produttore sia in possesso del formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata ricezione del formulario. Per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti tale termine è elevato a sei mesi e la comunicazione è effettuata alla regione.*

<sup>236</sup> TITOLO VI Sistema sanzionatorio e disposizioni transitorie e finali.

<sup>237</sup> Pur non essendo la sede prescelta per una puntuale analisi di tutti i reati contenuti in tale titolo può essere assai utile quantomeno una loro citazione: Art. 255 : Abbandono di rifiuti; Art. 256: Attività di gestione di rifiuti non autorizzata; Art. 256-bis.: Combustione illecita di rifiuti; Art. 257: Bonifica dei siti; Art. 258: Violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari; Art. 259: Traffico illecito di rifiuti; Art. 260: Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti; Articolo 260-bis: Sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti; Articolo 260-ter: Sanzioni amministrative accessorie. Confisca; Art. 261: Imballaggi.

l'art. 259 TUA si occupa, infatti, di sanzionare il traffico di rifiuti prevenendo la punibilità delle seguenti condotte: “ *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 è punito con la pena dell'ammenda da millecinquecentocinquanta euro a ventiseimila euro e con l'arresto fino a due anni. La pena è aumentata in caso di spedizione di rifiuti pericolosi. 2. Alla sentenza di condanna, o a quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati relativi al traffico illecito di cui al comma 1 o al trasporto illecito di cui agli articoli 256 e 258, comma 4, consegue obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto.*”

Si tratta, con ogni evidenza, del tipico esempio di norma penale in bianco per la cui integrazione del precetto occorrerà riferirsi ad altre disposizioni: il rinvio è resa ancora meno agevole dalla rapida successione in materia di norme (interne e comunitarie) con la conseguenza che spetterà all'interprete di volta in volta individuare gli esatti confini della disposizione. L'ultimo atto cui far riferimento è il Regolamento CE 1013/2006 recepito nel 2010 che detta le condizioni al verificarsi delle quali una spedizione di rifiuti possa considerarsi illecita.<sup>238</sup> Il recepimento del nuovo regolamento ha comportato che le condotte ivi esclusivamente descritte non possano integrare alcuna fattispecie penale, essendo necessario, in ossequio alla prospettiva penale nazionale, che la fonte venga richiamata in una norma interna successiva; nel caso *de quo* il regolamento è invece successivo alla formulazione dell'art. 259 TUA pertanto una sua competa applicazione contrasterebbe con i dettami di diritto interno circa il recepimento delle fonti comunitarie.

---

<sup>238</sup> Ai sensi dell'art. 2 n. 35 del citato regolamento si intende per spedizione illegale: “ *qualsiasi spedizione di rifiuti effettuata: a) senza notifica a tutte le autorità competenti interessate a norma del presente regolamento; o b) senza l'autorizzazione delle autorità competenti interessate a norma del presente regolamento; o c) con l'autorizzazione delle autorità competenti interessate ottenuto mediante falsificazioni, false dichiarazioni o frodi; o d) in un modo che non è materialmente specificato nella notifica o nei documenti di movimento; o e) in un modo che il recupero o lo smaltimento risulti in contrasto con la normativa comunitaria o internazionale; o f) in contrasto con gli articoli 34, 36, 39, 40, 41 e 43; o g) per la quale, in relazione alle spedizioni di rifiuti di cui all'articolo 3, paragrafi 2 e 4, sia stato accertato che: i) i rifiuti non sono elencati negli allegati III, III A o III B; o ii) l'articolo 3, paragrafo 4, non è stato rispettato; iii) la spedizione è effettuata in un modo che non è materialmente specificato nel documento di cui all'allegato VII.*” Si pongono seri dubbi di violazione del principio di tassatività e precisione del precetto penale soprattutto con riferimento ai punti b ed e.

## 4.2 Abbandono e deposito incontrollato

L'intero sistema della gestione del ciclo dei rifiuti è finalizzato al loro definitivo indirizzo verso il recupero ovvero lo smaltimento; ben si comprende, dunque, la ragione per la quale vengano sanzionate condotte che in qualche misura deviano lo stesso dal suo percorso naturale;<sup>239</sup>

viene in rilievo, in prima battuta, l'abbandono ovvero il deposito incontrollato dei rifiuti nel suolo, sul suolo o nelle acque (superficiali o sotterranee) disposti dall'art. 192 TUA che prevede *“L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee. Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 25, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate.”*<sup>240</sup>

Per potersi parlare di mero abbandono di rifiuti occorre la sussistenza di due requisiti individuati nella occasionalità della condotta e nel modesto quantitativo di rifiuti; in presenza di tale contengo andrà applicato l'art. 255 TUA così come parzialmente riscritto dal D.Lgs 205/2010 che recita *“Abbandono di rifiuti 1. Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 256, comma 2, chiunque, in violazione delle disposizioni di cui agli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da trecento euro a tremila euro. Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la sanzione amministrativa è aumentata fino al doppio. (1) 2. Il titolare del centro di raccolta, il concessionario o il titolare della succursale*

---

<sup>239</sup> Si veda anche il fenomeno della raccolta in forma ambulante; sul punto V. Paone, *La raccolta e il trasporto dei rifiuti in forma ambulante*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2013, 2, p. 111 ss.

<sup>240</sup> Il comma quarto del medesimo articolo aggiunge che *“Qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni.”* Sul punto cfr Sez. 3, Sentenza n. 45974 del 27/10/2011 Ud. (dep. 12/12/2011) Rv. 251340 *“Il legale rappresentante di una ditta, proprietario di un'area su cui terzi depositino in modo incontrollato rifiuti, è penalmente responsabile dell'illecita condotta di questi ultimi in quanto tenuto a vigilare sull'osservanza da parte dei medesimi delle norme in materia ambientale.”*

*della casa costruttrice che viola le disposizioni di cui all'articolo 231, comma 5, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro duecentosessanta a euro millecinquecentocinquanta. 3. Chiunque non ottempera all'ordinanza del Sindaco, di cui all'articolo 192, comma 3, o non adempie all'obbligo di cui all'articolo 187, comma 3, è punito con la pena dell'arresto fino ad un anno. Nella sentenza di condanna o nella sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato alla esecuzione di quanto disposto nella ordinanza di cui all'articolo 192, comma 3, ovvero all'adempimento dell'obbligo di cui all'articolo 187, comma 3.”*

Il superamento della “modestissima quantità di rifiuti” è idoneo, invece, ad integrare la condotta intermedia tra l’abbandono e la vera e propria costituzione di discarica abusiva ovvero il deposito incontrollato di rifiuti.<sup>241</sup>

Le fattispecie di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti hanno natura di reato proprio<sup>242</sup> di pericolo<sup>243</sup> e permanente (o in alcune ipotesi istantaneo ma con effetti permanenti) così come sottolineato dalla giurisprudenza.<sup>244</sup>

---

<sup>241</sup>Sez. 3, Sentenza n. 21785 del 28/04/2011 Ud. (dep. 31/05/2011 ) Rv. 250479 “*Integra il reato di deposito incontrollato di rifiuti allo stato liquido lo spandimento, alla rinfusa ed a tempo indeterminato, dei fanghi di sedimentazione derivanti da attività di allevamento raccolti in vasche fuori terra, non rilevandone il legittimo, ma parziale, impiego nell'attività di fertirrigazione. (Nella specie i reflui in eccedenza, trascinando dai bordi delle vasche, si riversavano e venivano assorbiti nel terreno circostante, dando luogo a ruscellamenti e ad infiltrazioni in profondità).*” Nello stesso senso Sez. 3, Sentenza n. 15593 del 24/03/2011 Ud. (dep. 19/04/2011 ) Rv. 250150

<sup>242</sup>Sez. 3, Sentenza n. 5042 del 17/01/2012 Ud. (dep. 09/02/2012 )Rv. 252131“*Il reato di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti di cui all'art. 256, comma secondo, del D.Lgs. n. 152 del 2006 ha natura di reato proprio, richiedendo, quale elemento costitutivo, la qualità di titolare di impresa o di responsabile di ente in capo all'autore della violazione, sicché non rientra in esso, bensì nell'ipotesi dell'illecito amministrativo di cui all'art. 255, comma primo, la condotta del proprietario di un autoveicolo di abbandono dello stesso in un parcheggio pubblico.*”

<sup>243</sup> Sez. 3, Sentenza n. 19439 del 17/01/2012 Ud. (dep. 23/05/2012 ) Rv. 252908 ”*Il reato di attività di gestione di rifiuti non autorizzata è reato di pericolo, sicché la valutazione in ordine all'offesa al bene giuridico protetto va retrocessa al momento della condotta secondo un giudizio prognostico "ex ante", essendo irrilevante l'assenza in concreto, successivamente riscontrata, di qualsivoglia lesione.*”

<sup>244</sup> Sez. 3, Sentenza n. 30910 del 10/06/2014 Ud. (dep. 15/07/2014 ) Rv. 260011 “*In tema di gestione dei rifiuti, il reato di deposito incontrollato di rifiuti ha natura "permanente" se l'attività illecita è prodromica al successivo recupero o smaltimento, delle cose abbandonate, e, quindi, la condotta cessa soltanto con il compimento delle fasi ulteriori rispetto a quella del rilascio, o, invece, natura "istantanea con effetti eventualmente permanenti", se l'attività illecita si connota per una volontà esclusivamente dismissiva dei rifiuti, che, per la sua episodicità, esaurisce gli effetti della condotta fin dal momento dell'abbandono e non presuppone una successiva attività gestoria volta al recupero o allo smaltimento. (In motivazione, la Corte ha precisato che, ai fini dell'accertamento della natura giuridica della condotta e, conseguentemente, del "dies a quo" per il decorso del termine di prescrizione, costituiscono significativi indici rivelatori della permanenza la sistematica pluralità di azioni di identico o analogo contenuto ovvero la pertinenza del rifiuto al circuito produttivo dell'agente).*” Nello stesso senso Sez. 3, Sentenza n. 25216 del 26/05/2011 Ud. (dep. 23/06/2011 ) Rv. 250969 “*Il reato di deposito incontrollato di rifiuti è reato permanente sicché, dando luogo ad una forma di gestione del rifiuto preventiva rispetto al recupero*



Se l'art. 255 si occupa di sanzionare i contegni di abbandono di rifiuti mediante una sanzione amministrativa il successivo art. 256 TUA introduce un articolato sistema di misure penali per le condotte di attività di gestione di rifiuti non autorizzate; in particolare la disposizione recita “1. Chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto,<sup>245</sup> 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 21 è 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;<sup>246</sup> 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. 2. Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2.<sup>247</sup> (...) 4. Le pene di cui ai commi 1, 2 e 3 sono ridotte della metà 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.<sup>248</sup> 5. Chiunque, in violazione del divieto di cui all'articolo 187, effettua attività non consentite di miscelazione di rifiuti, è punito con la pena di cui al comma 1, lettera b). 6. Chiunque effettua il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi, con violazione delle disposizioni di cui all'articolo 227, comma 1, lettera b), è punito con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con la pena dell'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro. Si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a

---

od allo smaltimento, la consumazione perdura sino allo smaltimento o al recupero. (Fattispecie in tema di prescrizione).”

<sup>245</sup> Sez. 3, Sentenza n. 25716 del 13/05/2014 Ud. (dep. 16/06/2014 ) Rv. 259636 ”In tema di gestione dei rifiuti, il trasporto di rifiuti prodotti da terzi (nella specie, residui di demolizione da riutilizzare come sottofondo stradale) effettuato da un soggetto autorizzato unicamente al trasporto dei rifiuti propri integra il reato di gestione di rifiuti senza autorizzazione (art. 256, comma primo, D.Lgs. n. 152 del 2006) e non anche la meno grave ipotesi contravvenzionale di trasporto dei rifiuti in violazione delle prescrizioni contenute nel titolo abilitativo (art. 256, comma quarto, D.Lgs. n. 152 del 2006).”

<sup>246</sup> Sez. 3, Sentenza n. 48491 del 13/11/2013 Ud. (dep. 04/12/2013 ) Rv. 257999 “In tema di gestione dei rifiuti, integra il reato di illecita gestione ex art. 256, comma primo, lett. a) del d. lgs. 152 del 2006 l'attività di stoccaggio, se effettuata in assenza di autorizzazione, posto che la stessa consiste nel deposito preliminare o nella messa in riserva di rifiuti, e, quindi, conformemente anche a quanto dispone la disciplina comunitaria, deve essere considerata un'operazione di smaltimento o di recupero.”

<sup>247</sup> Sez. 3, Sentenza n. 38364 del 27/06/2013 Ud. (dep. 18/09/2013 ) Rv. 256387 “Il reato di cui all'art. 256, comma secondo, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, è configurabile nei confronti di qualsiasi soggetto che abbandoni rifiuti nell'esercizio, anche di fatto, di una attività economica, indipendentemente dalla qualifica formale sua o dell'attività medesima. (In applicazione di tale principio è stato ritenuto soggetto attivo del reato anche l'imprenditore agricolo).”

<sup>248</sup> Sez. 3, Sentenza n. 19955 del 09/04/2013 Ud. (dep. 09/05/2013 ) Rv. 255401 “Integra il reato previsto dall'art. 256, comma quarto, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 l'inosservanza delle prescrizioni previste per l'esercizio della attività di recupero dei rifiuti, che traggano origine da specifiche disposizioni normative o che siano direttamente imposte dalla P.A. nell'esercizio del suo potere discrezionale. (Fattispecie nella quale è stato ritenuto penalmente rilevante il mancato accertamento delle caratteristiche dei rifiuti sottoposti a termodemolizione).”

*quindicimilacinquecento euro per i quantitativi non superiori a duecento litri o quantità equivalenti. 7. Chiunque viola gli obblighi di cui agli articoli 231, commi 7, 8 e 9, 233, commi 12 e 13, e 234, comma 14, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da duecentosessanta euro a millecinquecentocinquanta euro. 8. I soggetti di cui agli articoli 233, 234, 235 e 23 che non adempiono agli obblighi di partecipazione ivi previsti sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da ottomila euro a quarantacinquemila euro, fatto comunque salvo l'obbligo di corrispondere i contributi pregressi. Sino all'adozione del decreto di cui all'articolo 234, comma 2, le sanzioni di cui al presente comma non sono applicabili ai soggetti di cui al medesimo articolo 234. 9. Le sanzioni di cui al comma 8 sono ridotte della metà nel caso di adesione effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza del termine per adempiere agli obblighi di partecipazione previsti dagli articoli 233, 234, 235 e 23.”<sup>249</sup>*

#### **4.3 Realizzazione e gestione di discarica abusiva**

Nell’ambito delle condotte illecite che hanno ad oggetto il ciclo illegale dei rifiuti è da collocarsi altresì la fattispecie di cui all’art. 256 Tua comma terzo *“Chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro. Si applica la pena dell'arresto da uno a tre anni e dell'ammenda da euro cinquemiladuecento a euro cinquantaduemila se la discarica è destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.”* Preliminarmente occorre specificare che in materia di discariche, ed in attuazione della Direttiva 1991/31/CE, il testo normativo di riferimento è il Decreto Legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 *“Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti”<sup>250</sup>* che si occupa di individuare criteri gestionali, organizzativi e costruttivi nonché le modalità per l’ottenimento

---

<sup>249</sup> Sez. 3, Sentenza n. 7606 del 24/01/2012 Ud. (dep. 27/02/2012 ) Rv. 252105 *“Il reato di deposito incontrollato di rifiuti previsto dall'art. 256 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 per la violazione delle prescrizioni indicate dall'art. 6, lett. m) del D.Lgs. n. 22 del 1997 (oggi sostituito dall'art. 183 lett. bb) del citato D.Lgs. n. 152 del 2006, così come modificato dall'art. 10 del D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205) si configura anche se la condotta si svolge nel luogo di produzione.”*

<sup>250</sup> Pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 59 del 12 marzo 2003 - Supplemento Ordinario n. 40.

delle autorizzazioni, rinviando la puntuale definizione di ciò che può essere conferito in discarica ad un Decreto Ministeriale.<sup>251</sup>

La maggiore criticità nella individuazione delle condotte di realizzazione e gestione di una discarica abusiva sono da individuarsi nella considerazione che i profili illeciti possono determinarsi esclusivamente “a contrario” ovvero facendo riferimento a quelli che sono i criteri tracciati dal D.Lgs 36/2003 la cui mancanza suggerisce che si versi nella fattispecie criminosa di cui all’art. 256 terzo comma TUA. La giurisprudenza, dal canto suo, ha tentato di fornire una completa ricostruzione delle caratteristiche della discarica, operando altresì una distinzione rispetto alle condotte illecite contigue. In una recente pronuncia<sup>252</sup> con riferimento alla discarica si legge “*una definizione giuridica è rinvenibile nell'articolo 2, comma primo, lettera g) d.lgs. 36/2003, ove si afferma che per discarica deve intendersi un' area "adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna al luogo di produzione dei rifiuti adibita allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporaneo per più di un anno".*” Aggiunge la richiamata disposizione che “*sono esclusi da tale definizione gli impianti in cui i rifiuti sono scaricati al fine di essere preparati per il successivo trasporto in un impianto di recupero, trattamento o smaltimento, e lo stoccaggio di rifiuti in attesa di recupero o trattamento per un periodo inferiore a tre anni come norma generale, o lo stoccaggio di rifiuti in attesa di smaltimento per un periodo inferiore a un anno*”, consentendo così, grazie all’indicazione del dato temporale, di distinguere la discarica da altre attività di gestione.

E’ preliminarmente necessario comprendere quali sono gli aspetti che caratterizzano la fattispecie di «discarica abusiva» ed in che modo la stessa si differenzi dall’abbandono/deposito incontrollato di rifiuti. In una prima fase, la giurisprudenza richiedeva anche la presenza del requisito della trasformazione, sia pur tendenziale, del sito degradato dalla presenza dei rifiuti: ad oggi, però, si tratta di condizione oramai superata, posizione peraltro confermata in numerose pronunce, sicché i caratteri che permettono di identificare la discarica rispetto al mero abbandono di rifiuti possono essere così individuati: accumulo ripetuto di rifiuti; stesso luogo; tendenziale carattere di definitività .

La giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, inoltre, si è ripetutamente impegnata nella individuazione del concetto di discarica con riferimento al reato di cui al terzo comma

---

<sup>251</sup> Il Decreto Ministeriale ora vigente è il D.M. 27 settembre 2010, in Gazz. Uff. 1 dicembre 2010, n. 281, che ha abrogato il precedente Decreto del 3 agosto 2005.

<sup>252</sup> Sez. 3, Sentenza n. 47501 del 13/11/2013 Cc. (dep. 29/11/2013 ) Rv. 257996.

dell'articolo 256 del d.lgs. 152/06, sottolineandone, ad esempio, la differenza con la nozione di "smaltimento" e rilevando che trattasi di due attività diversamente disciplinate, perché, pur avendo in comune talune operazioni (quali il conferimento dei materiali e la loro deposito), si differenziano radicalmente: nello smaltimento i rifiuti vengono interamente sfruttati a scopo di profitto con tre specifiche modalità (cernita, trasformazione, utilizzo e riciclo previo recupero), nella discarica, invece, i beni non ricevono alcun trattamento ulteriore e vengono abbandonati a tempo indeterminato, mediante deposito ed ammasso.

Si ha quindi discarica abusiva *"tutte le volte in cui, per effetto di una condotta ripetuta, i rifiuti vengono scaricati in una determinata area, trasformata di fatto in deposito o ricettacolo di rifiuti con tendenziale carattere di definitività, in considerazione delle quantità considerevoli degli stessi e dello spazio occupato"*<sup>253</sup>. Anche il discrimine con il mero abbandono di rifiuti è stato individuato evidenziando la natura occasionale e discontinua di tale attività rispetto a quella, abituale o organizzata, di discarica.<sup>254</sup> la Suprema Corte, poi, prosegue individuando i tratti fondamentali per la costituzione di una discarica abusiva *"La discarica abusiva dovrebbe presentare, tendenzialmente, una o più tra le seguenti caratteristiche, la presenza delle quali costituisce valido elemento per ritenere configurata la condotta vietata: accumulo, più o meno sistematico, ma comunque non occasionale, di rifiuti in un'area determinata; eterogeneità dell'ammasso dei materiali; definitività del loro abbandono"*<sup>255</sup>; *degrado, quanto meno tendenziale, dello stato dei luoghi per effetto della presenza dei materiali in questione.*<sup>256</sup>

La fattispecie di gestione di discarica abusiva integra gli estremi del reato permanente: questione controversa in giurisprudenza ha riguardato la portata della permanenza ovvero l'individuazione del momento consumativo del reato. In un primo approccio, datato 2004<sup>257</sup> il Supremo collegio richiamandosi alla normativa in materia ovvero al d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 ed alla disciplina

---

<sup>253</sup> Sez. III n. 27296, 17 giugno 2004.

<sup>254</sup> Sez. III n. 25463, 15 aprile 2004.

<sup>255</sup> Sez. 3, Sentenza n. 9849 del 29/01/2009 Ud. (dep. 04/03/2009 ) Rv. 243116 *"È configurabile il reato di discarica non autorizzata o abusiva nel caso di abbandono reiterato di rifiuti anche se il loro deposito abbia durata inferiore ad un anno, in quanto la protrazione del deposito dei rifiuti per un periodo superiore all'anno non individua un elemento costitutivo della fattispecie. (In motivazione la Corte, nell'enunciare tale principio, ha precisato che l'equiparazione del deposito temporaneo protrattosi per oltre un anno alla realizzazione di una discarica, contenuta nell'art. 2 del D.Lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, non incide sulla configurabilità del reato di discarica abusiva quando si è in presenza di un abbandono reiterato di rifiuti)."*

<sup>256</sup> Sez. 3, Sentenza n. 41351 del 18/09/2008 Ud. (dep. 06/11/2008 ) Rv. 241533 *"In tema di gestione dei rifiuti, integra il reato di realizzazione di discarica abusiva la condotta di accumulo di rifiuti che, per le loro caratteristiche, non risultino raccolti per ricevere nei tempi previsti una o più destinazioni conformi alla legge e comportino il degrado dell'area su cui insistono. (In motivazione la Corte, nell'enunciare il predetto principio ha ulteriormente affermato che tale condotta, sulla base di specifici presupposti, può concernere anche l'accumulo di rifiuti in area collocata all'interno dello stabilimento produttivo)."*

<sup>257</sup> Cass., Sez. III, 15 gennaio 2004, P.M. contro Zanon, in Foro it., II, 2004, 2662.

in tema di discariche introdotta dal d.lgs. del 13 gennaio 2003 n. 36 ha sottolineato come il decreto Ronchi, nel fornire all'art. 6 la nozione di gestione, ivi ricompredesse *«la raccolta, il trasporto, il recupero, e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo la chiusura»* precisando altresì che il d.lgs. n. 36/2003 sul regime delle discariche, prevedendo una disciplina particolarmente articolata della fase post operativa della gestione delle discariche, nel confermare le indicazioni del decreto Ronchi, faceva coincidere la cessazione della permanenza del reato di gestione di discarica abusiva solo dopo che erano *«trascorsi dieci anni dalla cessazione dei conferimenti, ovvero con l'ottenimento dell'autorizzazione o con la rimozione dei rifiuti»*. La decisione in realtà è rimasta isolata nel panorama giurisprudenziale che il medesimo anno ha assistito allo sconfessamento di tale orientamento che collegava al mero decorso del termine di dieci anni la cessazione della permanenza;<sup>258</sup> in effetti, l'art. 2, lett. o) del d.lgs. n. 36/2003 ha inteso affermare senza equivoci che va ricondotta alla gestione dei rifiuti anche la fase post operativa di una discarica, in un'ottica di garanzia di smaltimento sicuro. Ma ciò non significa che la discarica possa essere considerata tenuta in esercizio, anche allorquando non è più operativa.

La cessazione della permanenza del reato di gestione abusiva della discarica va dunque più opportunamente ricollegata alla cessazione dei conferimenti dei rifiuti, in quanto il controllo delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo la chiusura non significa che, dopo la chiusura della discarica, possa parlarsi ancora di funzionamento della stessa. Il richiamo alla circostanza che le fasi relative alla gestione post operativa della discarica, quali la manutenzione, la sorveglianza ed il controllo dell'impianto non abbiano una propria autonomia ai fini della nozione di gestione della stessa, ricollega l'inosservanza delle previsioni dell'autorizzazione in fase di gestione post operativa della discarica non all'ipotesi di gestione abusiva, oggi disciplinata dal terzo comma dell'art. 256 d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, ma alla meno grave contravvenzione di inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione, prevista dal 4 comma dello stesso articolo.

Da ultimo e di recente, con riferimento al tema della gestione delle terre e rocce da scavo nella vicenda relativa all'Alta Velocità della tratta Bologna-Firenze, la Suprema Corte ha sostenuto che *“la fase post operativa, i relativi controlli e precauzioni ed il ripristino ambientale costituiscono parte del ciclo di vita della discarica e sono oggetto della disciplina autorizzatoria, così che la violazione della relativa disciplina integra gli estremi del reato di*

---

<sup>258</sup> Si veda Cass., Sez. III, 11 novembre 2004, n. 48402.

*gestione abusiva di discarica*”<sup>259</sup>, precisando che l’omissione della condotta di controllo e vigilanza successive alla cessazione del conferimento, non è rapportabile ad un generico obbligo di eliminare le conseguenze dannose del reato ex art. 256, terzo comma, d.lgs. n. 152/2006. Si è osservato come tale soluzione si ponga in contrasto proprio con la disciplina sulle discariche (d.lgs. n. 36/2003); secondo parte della dottrina il Supremo collegio incorrerebbe in un’erronea lettura della disciplina (d.lgs. n. 36/2003) e, trascurando un dato normativo essenziale, ricondurrebbe l’omesso controllo della discarica nella fase post operativa all’ipotesi contravvenzionale di gestione abusiva, anziché a quella, che più le si attaglia, di violazione delle prescrizioni contenute nell’autorizzazione (art. 256, comma quarto, d.lgs. n. 152/2006).

#### **4.4 Responsabilità amministrativa degli enti in materia ambientale**

Con il Decreto Legislativo del 7 luglio 2011, n. 121 il Governo ha previsto l'estensione delle responsabilità amministrative da reato degli enti, introdotta dal D.Lgs. 231/2001, anche alle ipotesi di illeciti commessi in violazione delle norme a protezione dell'ambiente. Tale estensione è avvenuta mediante l'inserimento dell'art. 25 decies nel d.lg. 8.6.2001, n. 231. Il provvedimento in esame è stato emanato per ottemperare a quanto imposto dalle direttive comunitarie 2008/99/CE e 2009/123/CE<sup>260</sup>

La Direttiva n. 2008/99/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19.11.2008 sulla tutela penale dell'ambiente riteneva ormai indifferibile l'esigenza di garantire una maggiore e migliore tutela dell'ambiente, in considerazione del preoccupante aumento dei reati ambientali e delle loro conseguenze negative che molto spesso si estendono ben oltre i confini del singolo Stato membro. Al fine di arginare il dilagare degli illeciti in campo ambientale la direttiva ha invitato

---

<sup>259</sup> Cass. Pen., Sez. III, 29 luglio 2013 (c.c. 18 marzo 2013), n. 32797 con commento di A. D’Avirro, *Ancora dubbi sulla portata della permanenza del reato di gestione abusiva di discarica*, in *Dir. Pen. e Processo*, 2013, 11, p.1325 ss.

<sup>260</sup> La l. 4.6.2010, n. 96 recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee» (Legge Comunitaria 2009, entrata in vigore dal 10 luglio u.s.) ha, infatti, delegato il Governo a recepire la Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente entro il 9.4.2011. Il decreto di recepimento già nel suo schema è stato realizzato in coordinamento con il d.lg. 8.6.2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche delle società e delle associazioni anche priva di personalità giuridica. In particolare, il 2° co., lett. a) e b) dell'art. 19 della suindicata legge delega dispone l'introduzione tra i reati di cui alla sezione III del capo I del d.lg. n. 231/2001, e successive modificazioni, delle fattispecie criminose ipotizzate dalle Direttive 2008/99/CE e 2009/123/CE e prevede adeguate e proporzionate sanzioni amministrative pecuniarie, di confisca, di pubblicazione della sentenza ed eventualmente anche interdittive, nel rispetto dei limiti massimi previsti dal d.lg. n. 231/2001 nei confronti degli enti nell'interesse o a vantaggio dei quali è stato commesso uno dei reati in questione.

gli Stati membri ad introdurre nei propri ordinamenti nuove fattispecie di reati ambientali e le rispettive sanzioni.

Le predette sanzioni penali devono essere dirette anche alle persone giuridiche: gli artt. 6 e 7 prevedono l'introduzione di un regime di responsabilità e di sanzioni adeguate e dissuasive, allorquando si considerino responsabili penalmente le persone che ricoprono un ruolo di vertice al loro interno (potere di rappresentanza, potere di decisione, potere di esercitare un controllo), o qualora il reato sia commesso da un sottoposto all'altrui controllo e vigilanza. In particolare, alla responsabilità penale dell'autore materiale del reato si aggiunge la responsabilità amministrativa dell'ente, se dalla commissione dell'illecito lo stesso ha tratto un vantaggio.

Per quanto riguarda il coordinamento tra la Direttiva n. 2008/99/CE e il d.lgs. n. 231/2001 che la legge comunitaria impone, si evidenzia come lo schema di responsabilità adottato dalla Direttiva n. 2008/99/Ce è sostanzialmente analogo a quello previsto dagli artt. 6 e 7 d.lgs. n. 231/2001.

Infatti l'imputazione di responsabilità dell'ente ha ad oggetto gli illeciti commessi da soggetti posti al vertice della realtà aziendale o dell'ente o da sottoposti a potere di controllo o vigilanza da parte dei soggetti tenuti ad esercitare le funzioni di controllo. La direttiva prevede l'imputazione di responsabilità alla società anche nel caso di istigazione o favoreggiamento alla commissione di un illecito gravante sull'ambiente. Si sottolinea, inoltre, che essa dispone che venga estesa alle persone giuridiche la responsabilità per gli illeciti ambientali anche in caso di grave negligenza, armonizzando la disciplina prospettata con quella prescritta per i reati sulla tutela della sicurezza dei lavoratori.

Attualmente il testo unico ambientale (d.lg. n. 152/2006) all'art. 192 contiene un generico rinvio alla disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni, introdotta dal decreto n. 231 del 2001. Il medesimo articolo dispone che se gli amministratori o i rappresentanti legali di una persona giuridica abbandonano o depositano rifiuti sul suolo o immettono rifiuti nelle acque sono responsabili penalmente insieme alla persona giuridica che rappresentano, come previsto dal d.lgs. n. 231/2001.

Al fine di estendere la responsabilità degli enti anche agli illeciti penali, il D.Lgs 121/2011 prevedeva da un lato il recepimento della direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente, con l'introduzione di specifiche condotte illecite ambientali, dall'altro ne disponeva il coordinamento con il d.lgs. n. 231/2001. In sede di attuazione, tuttavia, il sistema sanzionatorio penale

ambientale non è stato riorganizzato in modo sistematico e si è cercato di trovare un equilibrio tra gradazione dell'elemento soggettivo del reato e obbligo di vigilare sui dipendenti e sottoposti.

Due sono, quindi, le direttrici lungo le quali si muove il provvedimento in oggetto: da una parte l'introduzione di reati che pur previsti dalla normativa comunitaria non sono presenti nella disciplina penale italiana; dall'altra l'estensione della responsabilità delle persone giuridiche ai reati contro l'ambiente.

Nell'individuare i reati che possono far scattare la responsabilità dell'ente, sono stati assunti a modello le fattispecie societarie, le uniche che ammettono la responsabilità con specifico riferimento alle contravvenzioni. Nel testo del decreto tutti i comportamenti illeciti vengono suddivisi in tre grandi aree a seconda della rilevanza ed il sistema adottato è articolato in misure pecuniarie per quote (l'importo di ciascuna quota è stabilito tra un minimo di 258 euro ed un massimo di 1.549), in maniera tale da lasciare un maggiore margine di manovra all'autorità giudiziaria che dovrà stabilire la "pena" in rapporto alla reale gravità della condotta.

In particolare sarà comminata una sanzione pecuniaria fino a 250 quote per i reati sanzionati con l'ammenda o con la pena dell'arresto fino a un anno oppure dell'arresto fino a due anni alternativa alla pena pecuniaria; la sanzione pecuniaria da 150 a 250 quote per i reati sanzionati con la reclusione fino a due anni e con l'arresto fino a due anni; la sanzione pecuniaria, infine, da 200 a 300 quote per i reati sanzionati con la reclusione fino a tre anni e con la pena dell'arresto fino a tre anni.

L'unica eccezione, stante la gravità della condotta, è rappresentata dal reato previsto dall'art. 260 del Codice dell'ambiente che sanziona le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: in tale ipotesi la sanzione può arrivare fino a 500 quote ed un picco di 800 quanto si tratta di scarti radioattivi. Il traffico illecito di rifiuti è punito, infine, con una sanzione che può arrivare fino a 250 quote, la stessa, nel massimo prevista per il trasporto di rifiuti senza il formulario e per le violazioni sulla bonifica dei siti. Per le infrazioni al codice dell'ambiente e per quelle provocate da navi è prevista anche l'applicazione delle sanzioni interdittive che possono arrivare fino al commissariamento dell'ente, al blocco della sua attività, al divieto di pubblicità ed alla sospensione delle autorizzazioni pubbliche per una durata massima di sei mesi.



### CAPITOLO III

#### ***Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: efficacia dissuasiva e repressiva***

**Sommario:** 1. Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: “Ci getti monnezza ed esce oro” – 2. Problematiche connesse al trasporto dei rifiuti nell’ordinamento interno – 3. La genesi della fattispecie nell’art. 53 bis del D. Lgs. 22/1997 – 4. Il quadro nazionale -5. La Corte Costituzionale sull’art. 260 TUA – 6. Il complesso inquadramento del bene giuridico – 7. Esegesi del reato – 8. Confisca del mezzo di trasporto – 9. Delitto di attività organizzata per il traffico e concorso di persone – 10. Delitto di attività organizzate per il traffico illecito e associazione per delinquere – 11. Spedizione illegale e traffico illecito: il rapporto con la normativa comunitaria

#### **1. Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: “Ci getti monnezza ed esce oro”**

*Come si fa a smaltire un carico di rifiuti tossici e magari radioattivi?*

*Elementare Watson: basta stivarlo su una nave in pessime condizioni e poi venderlo a qualche signore della guerra che in cambio chiede solo una buona partita di armi.*

*Oppure comprare una carretta e affondarla insieme ai veleni.*

*Dunque, si acquista un mercantile, si imbottisce di rifiuti pericolosi dichiarando un carico di materiale innocuo e, infine, si inabissa il natante o almeno si tenta; male che vada il relitto viene abbandonato alla deriva.*

Gianni Lannes  
(ambientalista, giornalista e fotografo italiano)

Nell’ambito delle misure di contrasto alle diverse forme di criminalità legate alla gestione del ciclo dei rifiuti il ruolo del primo attore è affidato alla fattispecie prevista dall’art. 260 del Testo Unico in materia ambientale che si occupa di sanzionare le attività organizzate dirette al traffico illecito di rifiuti.<sup>261</sup>

---

<sup>261</sup> Per una rassegna dottrinale: S. Beltrame, *Traffico illecito di rifiuti, tra dubbi e perplessità... alla ricerca di parametri interpretativi*, in *Ambiente*, 2004, p. 229; S. Beltrame, *Traffico illecito di rifiuti ed individuazione dei parametri che presiedono alla determinazione del giudice competente per territorio*, in *Rivista Giuridica Ambiente*, 2007, p. 130; C. Bernasconi – M. Guerra, *Profili interpretativi del delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2004, p. 355; C. Bernasconi – M. Guerra, *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, (a cura di) Giunta, 2005, p. 1217; L. Bisori, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e pericolo per l'incolumità pubblica*, in *Urbanistica e Appalti*, 2006, p. 615; P. Fimiani, *Il reato di traffico illecito di rifiuti*, in *Ambiente e sicurezza*, n. 11/2001, p. 18; O. Forlenza, *Contro l'ecomafia mano pesante sulle sanzioni*, in *Guida al diritto*, 2001, 19, p. 35; P. Giampietro, *Prime note sulle nuove "disposizioni in campo ambientale"*, in *Ambiente*, 2001, p. 405; P. Giampietro, *L'art. 53-bis del decreto Ronchi diviene "diritto vivente", ma le perplessità restano...*, in *Ambiente*, 2003, p. 957; M. Medugno, *Traffico illecito di rifiuti: ingiusto profitto e ingenti quantitativi*, in *Riv. pen.*, 2006, p. 441; P. Molino, *Il nuovo reato di organizzazione di traffico illecito di rifiuti: luci ed ombre nella lotta alla "ecomafia"*, in *Riv. Poliz.*, 2001, p. 337; A. Natalini, *Rifiuti, gestione abusiva e traffico illecito concorrono*, in *Diritto e Giustizia*, 2004, 35, p. 31; L. Prati, *Il nuovo reato di attività organizzata per*

Per quanto possa apparire un'antinomia sotto il profilo semantico all'evolversi, anche quantitativo, dell'elemento antropico sul nostro pianeta cui prima provvedeva spontaneamente la natura attraverso i processi di biodegradazione si accompagna, oggi, un problema serio con un costo economico non trascurabile; essendo, inoltre, mutata la natura e la composizione stessa del rifiuto ne discende che questi possano celare risorse preziose quali materie prime secondarie o materiali recuperabili originando, quindi, anche ingenti possibilità di guadagno come drammaticamente sintetizzato dall'espressione riportata nel titolo riconducibile ad un camorrista e tratta da un intercettazione risalente ad oltre venti anni fa.

Il fenomeno investe l'intero paese pur se si deve registrare come la maggior parte delle commissioni di inchiesta istituite per affrontare il problema si siano occupate quasi esclusivamente delle evenienze del sud-italia.<sup>262</sup>

Il tradizionale *modus operandi* dei soggetti dediti a tale contegno criminoso conta sulla partecipazione di una molteplicità di protagonisti, a vario titolo coinvolti, capaci di predisporre e realizzare lo spostamento di notevoli quantità di rifiuti, normalmente dalle zone di produzione (specie del nord Italia) verso le regioni meridionali ma anche indirizzandoli verso Paesi stranieri. I soggetti coinvolti, pur se appartenenti a cerchie sociali diverse, non di rado cementano il proprio vincolo sul vantaggio economico comune su cui confluisce l'interesse dei produttori, alla ricerca di canali di smaltimento meno onerosi (talvolta nella piena consapevolezza delle modalità illecite del traffico al quale essi stessi davano origine), quello degli intermediari in grado di "rispondere" alla richiesta di abbattimento dei costi di smaltimento e quello dei trasportatori, vera catena di trasmissione dell'ingranaggio.

Accanto alle figure a titolo esemplificativo sopra illustrate in diverse occasioni si è, inoltre, constatato come il contegno criminoso si giovi anche di uno specifico apporto "tecnico" identificabile, secondo lo stigma del *white collar criminal*, in esperti chimici attrezzati, che, attraverso la falsificazione dei certificati di analisi, contribuiscono a mutare, solo nominalmente, la natura dei rifiuti che, una volta declassati, sono destinati, attraverso impianti di stoccaggio,

---

*il traffico illecito di rifiuti*, in *Ambiente*, 2001, 7, p. 625; L. Ramacci, *Delitto di "attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti": nuovi chiarimenti dalla Cassazione*, in *Riv. pen.*, 2006, p. 181; G. Taddia, *Nota a Cass. Pen., III, 7.4.2006 n. 12433*, in *Rifiuti*, 2006, p. 8; A. L. Vergine, *A proposito dell'art. 53-bis D.Lgs. 22 del 1997*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2001, p. 1023.

<sup>262</sup> Già durante la XIII e XIV legislatura erano state istituite Commissioni di inchiesta sul ciclo dei rifiuti rispettivamente con legge 97/1997 e 399/2001. L'ultima Commissione parlamentare in materia si deve alla legge 271/2006. La relazione finale è stata approvata il 27 febbraio 2008 ed è consultabile, unitamente a tutti gli altri documenti approvati dalla commissione, sul sito internet [www.parlamento.it/](http://www.parlamento.it/) nella pagina dedicata agli organi bicamerali.

La relazione, in particolare, si occupa delle "emergenze territoriali" in Lazio, Puglia, Calabria, Sicilia e Campania.

agli impieghi più diversi (finendo, ad esempio, per esser sversati su terreni agricoli, o comunque seppelliti o bruciati come combustibile o utilizzati come materia prima etc.).

Giova sin da subito sottolineare come, in un contesto caratterizzato prevalentemente da illeciti aventi natura contravvenzionale, questo reato si caratterizzi per essere un delitto e, dunque, una delle manifestazioni più gravi di aggressione ai beni giuridici tutelati dall'ordinamento cui il legislatore penale risponde con gli strumenti della reclusione e della multa.

Una reazione sanzionatoria così energica si giustifica, d'altro canto, con la preliminare considerazione che l'attività qui oggetto di analisi svela sovente l'esistenza di gruppi criminali altamente organizzati, spesso di matrice mafiosa, dediti sistematicamente alle attività di traffico e smaltimento illecito di rifiuti, attività che, peraltro, conduce alla realizzazione di enormi profitti che potranno essere reinvestiti nell'associazione criminale.

Evidente, a questo, punto, la necessità che l'ordinamento reagisca con forza anche sulla base della particolare rilevanza dei beni costituzionali altamente sensibili e meritevoli di protezione quali l'ambiente, martoriato dal continuo sversamento ed interrimento di tonnellate di rifiuti nel sottosuolo, e la salute pubblica messa in pericolo dalle gravissime conseguenze derivanti dalla contaminazione dei diversi terreni interessati dallo sversamento dei suddetti rifiuti il più delle volte di natura altamente tossica.

Il fenomeno non è circoscritto al solo ordinamento interno: gruppi criminali organizzati hanno incominciato ad occuparsi, con sempre maggiore interesse, di spedizioni transfrontaliere indirizzate, il più delle volte, verso i paesi più poveri del terzo mondo dove la scarsità dei controlli e la potenziale compiacenza delle autorità giustificata dai potenziali introiti economici agevolano la trasformazione di questi paesi nelle "pattumiere" dei paesi occidentali economicamente sviluppati.

A tale ultimo proposito il Consiglio d'Europa è intervenuto con la Direttiva 2008/99/CE, già diffusamente analizzata in precedenza, che, con particolare riferimento alla gestione illecita dei rifiuti, individua quale reato *"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 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."*<sup>263</sup>

---

<sup>263</sup> Nella Direttiva tali condotte sono perseguibili solo se commesse con dolo o con grave negligenza.

## 2. Problematiche connesse al trasporto dei rifiuti nell'ordinamento interno

L'introduzione del tema delle attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti non può che prendere le mosse da una riflessione sull'esegesi del quadro normativo di riferimento della disciplina del trasporto di rifiuti sulle strade del nostro paese onde verificare l'aderenza, o meno, della prassi rispetto alle disposizioni vigenti.

Nel quadro tracciato dal decreto legislativo 152/06 con riferimento al trasporto dei rifiuti traspare, fin dalle intenzioni originarie, una precisa volontà di voler distinguere il trattamento sulla scorta della pericolosità o meno di quanto trasportato: si è, di conseguenza, sanzionato il trasporto illegale di rifiuti non pericolosi (integrato dal trasporto senza formulario ovvero con formulario incompleto o contenente dati inesatti) con una sanzione amministrativa<sup>264</sup> riservando, invece, la sanzione penale di cui all'art. 258 comma 4 secondo periodo, che richiama *quoad poenam* l'art. 483 del codice penale,<sup>265</sup> alle ipotesi in cui i rifiuti trasportati si caratterizzano per la pericolosità ovvero alla evenienza che nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, vengano fornite false indicazioni sulla natura, composizione e caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti nonché venga fatto uso di un certificato falso durante il trasporto.

E' altamente significativo non soltanto il discrimine fondato sulla pericolosità dei rifiuti da cui discende l'applicazione di una sanzione amministrativa ovvero penale ma il rilievo che il reato previsto sia un delitto contrariamente a quanto si può solitamente riscontrare in materia ambientale dove il legislatore predilige la repressione delle violazioni per il tramite dello strumento, assai più blando, della contravvenzione.

La verifica della tenuta di questo impianto sanzionatorio è fondamentale sotto un duplice profilo ovvero la validità delle attività di prevenzione e repressione poste in essere per contrastare i fenomeni di traffico illecito e la efficace protezione nei confronti di tutti i trasportatori regolari, evidentemente danneggiati da tali contegni criminali.

Da questo angolo di osservazione si deve registrare una parziale inefficienza del sistema legata a doppio filo, ed in parte originata, alle carenze della normativa in tema di controllo elettronico della tracciabilità dei rifiuti ovvero del sistema sistri: l'isterismo normativo in materia non ha

---

<sup>264</sup> Art. 258 comma 4 “Le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 212, comma 8, che non aderiscono, su base volontaria, al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), ed effettuano il trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all'articolo 193 ovvero indicano nel formulario stesso dati incompleti o inesatti sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da milleseicento euro a novemilatrecento euro.”

<sup>265</sup> Art. 483. Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico “Chiunque attesta falsamente al pubblico ufficiale, in un atto pubblico, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, è punito con la reclusione fino a due anni. Se si tratta di false attestazioni in atti dello stato civile la reclusione non può essere inferiore a tre mesi.”

inoltre consentito l'entrata in vigore di tutte le nuove disposizioni contenute nel D.Lgs 205/2010<sup>266</sup> nonché le nuove norme sanzionatorie.

Nel corso della fase transitoria è stato comunque previsto, per il tramite di una disposizione interpretativa contenuta nell'art. 39 comma 2 bis D.Lgs 205/2010 che *“Anche in attuazione di quanto disposto al comma 1, i soggetti di cui all'art. 188 ter commi 1,2,4 e 5 del D.Lgs a aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, che fino alla decorrenza degli obblighi di operatività del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'art. 188 bis comma 2 lett. a) del D.Lgs 3 aprile 2006 n.152, e successive modificazioni, non adempiono alle prescrizioni di cui all'art. 28, comma 2, del Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 18 febbraio 2011, n. 52 sono soggetti alle relative sanzioni previste dall'art. 258 D.Lgs 152/2006 nella formulazione precedente all'entrata in vigore del presente decreto”*. In buona sostanza, quindi, può sostenersi che i soggetti obbligati all'iscrizione sistri, ovvero coloro che ne abbiano facoltà, fino al superamento della fase transitoria e di proroga, ed in attesa della piena operatività del sistema, saranno soggetti all'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 258 TUA nella formulazione antecedente il D.Lgs 205/2010.<sup>267</sup>

---

<sup>266</sup> In base a quanto disposto dall'art. 16, comma 2, del D.Lgs. 205/2010 le seguenti disposizioni che modificano la Parte quarta del D.Lgs. n. 152/2006 entreranno in vigore solo a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine di cui all'art. 12, comma 2 del D.M. 17 dicembre 2009 (cioè del termine della fase transitoria durante la quale tutti i soggetti sono tenuti ad operare ancora con il formulario ed il registro di c/s): art. 188 (Responsabilità della gestione dei rifiuti); art. 188 bis (Controllo della tracciabilità dei rifiuti); art. 188 ter (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti SISTRI); art.189 (Catasto dei rifiuti); art. 190 (Registri di carico e scarico); art. 193 (Trasporto rifiuti).

<sup>267</sup> Si riporta la versione dell'art. 258 TUA precedente l'entrata in vigore del D.Lgs 205/2010 *“1. I soggetti di cui all'articolo 189, comma 3, che non effettuino la comunicazione ivi prescritta ovvero la effettuino in modo incompleto o inesatto sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro; se la comunicazione è effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza del termine stabilito ai sensi della legge 25 gennaio 1994, n. 70, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da ventisei euro a centosessanta euro. 2. Chiunque omette di tenere ovvero tiene in modo incompleto il registro di carico e scarico di cui all'articolo 190, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro. Se il registro è relativo a rifiuti pericolosi si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da quindicimilacinquecento euro a novantatremila euro, nonché la sanzione amministrativa accessoria della sospensione da un mese a un anno dalla carica rivestita dal soggetto responsabile dell'infrazione e dalla carica di amministratore. 3. Nel caso di imprese che occupino un numero di unità lavorative inferiore a 15 dipendenti, le misure minime e massime di cui al comma 2 sono ridotte rispettivamente da millequaranta euro a seimiladuecento euro per i rifiuti non pericolosi e da duemilasettanta euro a dodicimilaquattrocento euro per i rifiuti pericolosi. Il numero di unità lavorative è calcolato con riferimento al numero di dipendenti occupati mediamente a tempo pieno durante un anno, mentre i lavoratori a tempo parziale e quelli stagionali rappresentano frazioni di unità lavorative annue; ai predetti fini l'anno da prendere in considerazione è quello dell'ultimo esercizio contabile approvato, precedente il momento di accertamento dell'infrazione. 4. Chiunque effettua il trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all'articolo 193 ovvero indica nel formulario stesso dati incompleti o inesatti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da milleseicento euro a novemilatrecento euro. Si applica la pena di cui all'articolo 483 del codice penale nel caso di trasporto di rifiuti pericolosi. Tale ultima pena si applica anche a chi, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi fa uso di un certificato falso durante il trasporto. 5. Se le indicazioni di cui ai commi 1 e 2 sono formalmente incomplete o inesatte ma i dati riportati nella comunicazione al catasto, nei registri di carico e scarico, nei formulari di identificazione dei rifiuti trasportati e nelle altre scritture contabili tenute per legge consentono di*

Tanto deriva da una stretta interpretazione letterale dei testi normativi.

Nonostante, quindi, le versioni aggiornate del Testo unico in materia ambientale riportino le disposizioni della parte quarta così come riscritta dal D.lgs 205/2010 va sottolineato, e ribadito con forza, che nessuna di queste norme è attualmente ancora in vigore giacché rimessa alla fase in cui il sistema SISTRI diverrà pienamente operante.

L'impianto sanzionatorio attuale, cui gli operatori e l'autorità giudiziaria devono guardare, resta quindi quello tracciato nella versione originaria del D.Lgs 152/2006 e condensato nelle disposizioni degli artt. 188, 189, 190, 193 e 258.

L'eccessiva stratificazione normativa ha avuto ricadute negative anche sul versante giurisprudenziale dove si può registrare una discrasia tra diverse pronunce in merito alla concreta vigenza del nuovo art. 258; in particolare la III Sezione della Corte di Cassazione ha recentemente sostenuto che *“La rilevanza penale della disposizione di cui all'art. 258 comma 4 del D.Lgs 152/2006 è venuta meno per effetto delle modifiche intervenute con il D.Lgs 205/2010”*<sup>268</sup> mostrando di non considerare correttamente l'orientamento del legislatore sulla continuità normativa così come chiaramente espresso nell'art. 39 comma 2 *bis* dello stesso decreto richiamato.

Molto più correttamente, invece, una diversa pronuncia, per la verità sempre della stessa sezione e temporalmente vicina, ha sostenuto che *“Lo smaltimento di rifiuti non pericolosi di natura eterogenea aventi un codice CER diverso da quello indicato nel formulario di trasporto continua ad essere sanzionato penalmente dall'art. 256, comma primo, lett. a) del d.lvo n. 152 del 2006, in quanto l'entrata in vigore del d.lvo n. 205 del 2012, istitutivo della scheda SISTRI in luogo del codice CER, che ha depenalizzato la condotta in questione, è stata rinviata per effetto dell'art. 6 del D.L. n. 138 del 2011, conv. in legge n. 148 del 2011.”*<sup>269</sup> Tale discordanza, unitamente al caos normativo già rilevato e alla complicazione della disciplina di settore di per sé estremamente

---

*ricostruire le informazioni dovute, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da duecentosessanta euro a millecinquecentocinquanta euro. La stessa pena si applica se le indicazioni di cui al comma 4 sono formalmente incomplete o inesatte ma contengono tutti gli elementi per ricostruire le informazioni dovute per legge, nonchè nei casi di mancato invio alle autorità competenti e di mancata conservazione dei registri di cui all'art. 190, comma 1, o del formulario di cui all'art. 193.”*

<sup>268</sup> Cass. Pen. III Sezione n. 32942 del 30 luglio 2013. Per un commento, M. Santoloci, V. Vattani, *Ma davvero il trasporto illegale dei rifiuti pericolosi è attualmente privo di ogni sanzione?* In *Diritto ambiente* del 9 agosto 2013.

<sup>269</sup> Cass. Pen. Sez. 3, Sentenza n. 28909 del 24/01/2013 Ud. (dep. 08/07/2013 ) in *Ced Cass. Rv. 257041*. Nello stesso senso Cass. Pen. Sez. 3, Sentenza n. 3692 del 17/12/2013 Ud. (dep. 28/01/2014 ) in *Ced Cass. Rv. 258567* *“In tema di trasporto di rifiuti pericolosi eseguito senza formulario ovvero con formulario recante dati incompleti o inesatti, la parziale depenalizzazione prevista dal D.Lgs. n. 205 del 2010 è stata differita al momento in cui acquisterà piena operatività il nuovo sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), per effetto dell'art. 4, comma secondo del D.Lgs. n. 121 del 2011, disposizione quest'ultima che - avendo natura di norma interpretativa e non innovativa - si applica anche ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore (16 agosto 2011), senza dar luogo a violazione del principio di irretroattività della legge incriminatrice.”*

articolata, non può che favorire e sollecitare le diverse forme di criminalità legate al trasporto illecito dei rifiuti.

### 3. La genesi della fattispecie nell'art. 53 bis del D. Lgs. 22/1997

Nato in modo estremamente travagliato l'articolo 53 *bis*<sup>270</sup> del D.Lgs. 22/97 si è rivelato, nel tempo, un formidabile strumento di contrasto delle più pericolose tra le attività illecite in tema di rifiuti.<sup>271</sup>

Il legislatore ha coniato, per la prima volta, una figura delittuosa innestandola, attraverso la tecnica della novellazione, nel quadro sanzionatorio del D.Lgs 22/1997 costituito, *ab origine*, esclusivamente dal "tipo" contravvenzionale, solitamente adottato in materia di diritto penale ambientale ma rivelatosi, negli anni, assolutamente inadeguato a contrastare tutte quelle attività organizzative e preparatorie inerenti il traffico illecito di rifiuti.

Basti porre mente alle diverse operazioni di trasporto di rifiuti lungo il territorio nazionale con declassificazione fittizia durante i passaggi intermedi al fine di farli "passare" sotto altri codici aventi un costo di lavorazione particolarmente contenuto e notevolmente inferiore rispetto ai rifiuti pericolosi sì da poterli smaltire illegalmente ma formalmente nella piena legalità.

Introdotta a fine legislatura ad opera dell'articolo 22 della Legge 23 marzo 2001, n. 93 "Disposizioni in campo ambientale", essa rappresenta il primo delitto contro l'ambiente, rubricato "*attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*" all'interno di un complesso e disarticolato corpus normativo caratterizzato esclusivamente da violazioni sanzionate amministrativamente o da reati contravvenzionali<sup>272</sup> e dall'emanazione di ben 18 decreti-legge in soli tre anni.

---

<sup>270</sup> "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 o con la decisione emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, ordina il ripristino dello stato dell'ambiente, e può subordinare ove possibile la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente."

<sup>271</sup> Sul tema G. Amendola, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: introdotto il primo delitto contro l'ambiente, commento alla legge 23 marzo 2001 n. 93*, in *Dir. Pen. e proc.*, 2001 pag. 708; P. Fimiani, *Quando scatta il delitto per l'illecito smaltimento dei rifiuti*, in *Il Merito, IlSole24Ore*, 2/2005; A. L. Vergine, *Nuovi orizzonti del diritto penale ambientale?*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2009, p. 5 e ss.

<sup>272</sup> Per un primo commento G. Amendola, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: introdotto il primo delitto contro l'ambiente*, cit. p. 700; A. Natalini, *Rifiuti, la gestione e il traffico illecito*, in *Dir e Giust.* 2004, 35,

Nella relazione della Commissione Parlamentare di inchiesta sul Ciclo dei Rifiuti e sulle Attività Illecite Connesse del 1997 si legge: «*La normativa in materia ambientale varata nel corso degli ultimi anni ha determinato un quadro interpretativo ed applicativo non omogeneo e spesso mal coordinato, ma in particolare è basata su un criterio di fondo caratterizzante a livello sanzionatorio che limita i reati ad ipotesi contravvenzionali, spesso di modesta portata ed obblazionabili, e che molto spesso prevede solo sanzioni amministrative. L'effetto deterrente e repressivo è dunque scarso. A fronte di episodi ed attività illecite nel contesto delle quali si è inserita, con lucroso profitto, la criminalità organizzata, detto effetto è praticamente nullo giacché le modeste sanzioni delle leggi speciali sono del tutto inadeguate a fronteggiare e scoraggiare i vantaggi economici miliardari che tali illecite pratiche determinano. E, soprattutto, i mezzi procedurali operativi che tale regime sanzionatorio consentono nelle mani delle forze di polizia e della magistratura inquirente sono scarsi ed irrilevanti e dunque la potenzialità investigativa è stressata da tali limitazioni genetiche. (...) Si impone dunque un adeguamento legislativo che, preso atto di tale novità ormai indiscussa, fornisca alla polizia giudiziaria nuovi e più penetranti strumenti investigativi ed alla magistratura più idonei regimi sanzionatori proporzionati alla gravità dei fatti posti in essere. Fatti che, va ribadito, non sono più, in molti casi, semplici infrazioni commesse da privati per isolati casi soggettivi ma diventano il prodotto di un disegno criminoso a vasto respiro e con effetti devastanti per l'ambiente*». La Commissione d'inchiesta successiva istituita con legge n. 399 del 31 ottobre 2001,<sup>273</sup> cercò di mettere in evidenza e di illustrare in maniera organica i principali fenomeni criminali connessi al ciclo dei rifiuti appurando che nell'anno 2000, periodo in cui si svolse il suo lavoro, 35 milioni di tonnellate di rifiuti venivano smaltiti in modo illecito o criminale e 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.*»

Il bene giuridico venne, da subito, individuato nella tutela della pubblica incolumità. Richiamando l'articolo 2 del D.Lv. 22/97 - che riconosce la valenza di attività di pubblico interesse alla gestione di rifiuti da svolgersi in modo da assicurare un'elevata protezione

---

pag. 27; A. Natalini, *Rifiuti, quando il traffico è "organizzato" - I giudici indicano i confini dell'illecito*, in *Dir. e Giust.*, 2005, 47, pag. 51.

<sup>273</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>



dell'ambiente e controlli efficaci - e ricordando che la tutela dell'incolumità pubblica deve essere 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, si è evidenziato che la plurioffensività del reato in esame riguarda oltre che la 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."*

La fattispecie contenuta all'art. 53 bis del D.Lgs. 22/97 ha palesato sin da subito la sua utilità: la formulazione aveva il pregio di consentire un'adeguata tutela dell'ambiente, pur se accompagnata dalla presa di coscienza di una necessaria maggiore professionalità tra gli operatori di polizia giudiziaria onde procedere ad attività investigative complesse che spesso comportavano l'impiego di mezzi, come le intercettazioni, richiedenti apparecchiature ed esperienza nonché per l'esigenza di estendere gli accertamenti in un ambito territoriale assai vasto seguendo i percorsi, spesso tortuosi, dei rifiuti illecitamente gestiti.

Immediatamente dopo l'emanazione della norma vennero sollevate in dottrina alcune riserve critiche con particolare riguardo al riferimento al "traffico illecito di rifiuti" che, nel testo del D.Lgs. 22/97, atteneva a condotte del tutto diverse, al contenuto della circostanza aggravante prevista dal secondo comma relativa ai "rifiuti ad alta radioattività" che non solo riguardava una tipologia di rifiuti espressamente sottratta alla disciplina del D.Lgs. 22/97 dall'articolo 8, comma primo, lettera a) ma non apparteneva neppure a classificazioni scientificamente accettate ed al riferimento al "ripristino dello stato dell'ambiente", figura altrimenti sconosciuta, il senso e la portata della quale fu difficile individuare.

Ciò nonostante, la struttura della norma, definita giustamente "rudimentale" venne sufficientemente delineata dalla dottrina che ne consentì un'applicazione sostanzialmente uniforme.

L'incriminazione in esame, tuttavia, per il modo approssimativo in cui venne redatta e l'imprecisione dei termini in essa utilizzati, originò complesse questioni interpretativo-applicative: alla sua indubbia estensione punitiva non sarebbe corrisposta una chiara tipizzazione, ponendosi oltretutto nutriti dubbi dogmatici sulla sua presunta natura abituale, permanente o semplicemente istantanea.

Non a caso venne sollevata questione di legittimità costituzionale innanzi alla Consulta per presunta violazione del principio di determinatezza e tassatività della fattispecie penale e asserita violazione del diritto alla difesa. Secondo il giudice *a quo*, la norma per come strutturata risultava passibile di declaratoria di incostituzionalità relativamente a due profili: l'inesistenza di

un minimum riconoscibile di condotta tipica ("ingenti quantitativi") e la palese, quanto inaccettabile, coincidenza del dolo specifico col dolo generico richiesto per la volizione dolosa "minima" ("abusivamente").

Dalla lettura del testo si evidenzia che la condotta descritta nel comma 1 dell'art. 53 *bis* si configurava come un'attività di carattere imprenditoriale, seppur abusiva, come è agevole desumere dal fatto che le attività dovessero consistere nell'«allestimento di mezzi e attività continuative organizzate» implicanti *ex se* una specifica organizzazione, anche minima o rudimentale, di capitali e persone che sviluppasse «più operazioni» nell'arco di un'apprezzabile lasso temporale, dotata quindi di una certa stabilità idonea a garantire la perpetrazione del traffico a prescindere dal flusso più o meno continuo dei rifiuti, escludendo l'integrazione del reato in presenza di fatti di carattere episodico od occasionale.

Venivano, inoltre, individuati una serie di contegni alternativamente puniti (si trattava, infatti, di una norma penale mista contenente, in un'unica proposizione, più previsioni incriminatrici diverse) quali la cessione, la ricezione, il trasporto, l'esportazione e la gestione di rifiuti. Tali condotte dovevano informarsi ad un criterio organizzativo prestabilito e permanente che, da un lato, richiedeva "più operazioni", non essendo sufficiente, dunque, un singolo, occasionale episodio antigiuridico; dall'altro, doveva qualificarsi attraverso l'allestimento di mezzi ed attività "continuative e organizzate".

Il tutto attuato, poi, "abusivamente", cioè *contra legem*, senza la preventiva autorizzazione amministrativa ovvero con fittizie documentazioni (rilasciate da compiacenti amministratori o da periti corrotti) e, nelle più gravi ed inquinanti delle ipotesi, clandestinamente, ossia facendo sparire i rifiuti "nel nulla" come se questi non fossero mai esistiti.

Conformemente a quanto è stato poi trasfuso nel successivo art. 260 TUA veniva sostenuta la configurazione del reato anche in difformità delle autorizzazioni concesse: la nozione giuridica di condotta abusiva, secondo gli arresti della Cassazione, comprendeva anche tutte quelle attività che, per le modalità concrete con cui si esplicavano, risultavano totalmente difformi da quanto autorizzato, sì da non essere giuridicamente riconducibili ai titoli rilasciati dall'autorità amministrativa; allo stesso modo veniva riconosciuto che l'ingiusto profitto poteva dirsi integrato anche da un rilevante risparmio di costi di produzione per l'azienda.<sup>274</sup>

Si trattava, inoltre, di un reato comune, in quanto la violazione era ascrivibile a «chiunque», mentre la condotta si riferiva al compimento di più operazioni, allestimento di mezzi e attività

---

<sup>274</sup> Cass. Pen. Sez. 3, Sentenza n. 40828 del 06/10/2005 Cc. (dep. 10/11/2005 ) in *Ced Cass.* Rv. 232350 con nota di M. Medugno, *Traffico illecito rifiuti: ingiusto profitto e ingenti quantitativi* cit. p. 440.

continuative organizzate finalizzate alla cessione, ricezione, trasporto, esportazione, importazione, o comunque gestione abusiva di rifiuti.

Detti rifiuti dovevano essere in quantitativi definiti «ingenti » e l'attività doveva avere come scopo il conseguimento di un ingiusto profitto (dolo specifico).

La genericità dei termini utilizzati nella descrizione della condotta ha permesso di ampliare notevolmente l'ambito di operatività della fattispecie originando, talvolta, le difficoltà interpretative di cui si è detto.

Nessun dubbio, invece, per l'elemento soggettivo del reato, trattandosi di illecito punito a titolo di dolo specifico consistente nel fine di conseguire un ingiusto profitto (cioè un vantaggio anche non patrimoniale). Si rendeva, ergo, necessaria una verifica che la realizzazione della condotta tenuta *contra legem* fosse accompagnata dal perseguimento di un profitto ingiusto ovvero *sine iure*, sì che l'arricchimento ottenuto risultasse realizzato *sine causa*, per l'assenza di un titolo giuridico che lo giustificasse. Di conseguenza, la fattispecie non poteva configurarsi in presenza di una finalità conforme al diritto sia pure nell'ambito di una condotta abusiva.

#### **4. Il quadro nazionale**

Nel panorama normativo attuale il delitto di attività organizzate per il traffico di rifiuti è collocato all'art. 260 TUA che recita “1. *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. 2. Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la pena della reclusione da tre a otto anni. 3. 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.*<sup>275</sup> 4. *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.*”

La formulazione riprende la precedente versione di cui all'art. 53 *bis* D.Lgs 22/1997 c.d. Decreto Ronchi (nella cui prima stesura, tuttavia, tale fattispecie non era prevista essendo stata introdotta solo in seguito alla modifica del 2001).

---

<sup>275</sup> Tale richiamo è da più parti ritenuto erroneo giacché fa riferimento ai soli delitti colposi.

A far data dal 2001 nel nostro ordinamento per la prima volta veniva inserito un reato avente struttura e natura delittuosa e non contravvenzionale; tanto fu possibile anche grazie alle preziose e continue osservazioni adottate dalla Commissione Ecomafia istituita dal Ministero dell'Ambiente che denunciava la blanda efficacia del sistema sanzionatorio vigente rispetto alle gravi forme di criminalità che si dovevano contrastare.<sup>276</sup>

La disposizione in esame si è rivelata utilissima nella pratica applicazione consentendo di perseguire gravissimi illeciti in materia di rifiuti e sanzionando quelle attività poste in essere attraverso modalità complesse quali, ad esempio, la miscelazione di più tipologie di rifiuti ovvero la predisposizione di falsa documentazione per rendere impossibile l'individuazione della loro provenienza o, ancora, la collocazione definitiva in discariche abusive anche attraverso l'intermediazione di altri soggetti o lo smaltimento occultato in attività apparentemente lecite.

## **5. La Corte Costituzionale sull'art. 260 TUA**

Il vivace dibattito scaturito immediatamente dopo l'emanazione della norma *de quo* in dottrina e giurisprudenza ha causato anche un intervento della Corte costituzionale chiamata a pronunciarsi per la presunta violazione degli artt. 3, 24, 25, 27 e 11 Cost.

Secondo i rimettenti la norma era tacciata di incostituzionalità sotto il profilo della tipicità e della determinatezza non rispettate nella descrizione della condotta tipica e, conseguentemente, causative di una lesività al diritto di difesa.

In particolare si osservava che la formula *Ingenti quantitativi* risultava assai vaga e indeterminata *“rimettendo all'arbitrio dell'interprete l'identificazione del comportamento incriminato, e con essa il contenuto precettivo della norma, di modo che condotte identiche potrebbero essere considerate penalmente rilevanti, o non, in ragione della scelta del singolo giudice.”* Allo stesso modo veniva contestato l'impiego della locuzione *“abusivamente”* cui si imputava la non corretta individuazione dei divieti cui si dovesse far riferimento; stesse osservazioni critiche

---

<sup>276</sup> Si vedano in particolare i lavori della Sottocommissione presieduta dal Prof. Adelmo Manna che pose mano ad un progetto legislativo che prevedeva l'introduzione di un Titolo VI bis rubricato *“Delitti contro l'ambiente”* all'interno del Libro secondo del Codice Penale. Il progetto per la prima volta era finalizzato alla costruzione di un corpus unitario in materia di illeciti ambientali mediante l'introduzione di reati come inquinamento ambientale frode in materia ambientale, alterazione del patrimonio naturale o culturale. In seguito un tentativo simile venne riproposto nel DDL C-2692 recante *“Disposizioni concernenti i delitti contro l'ambiente”* che delineava tre distinti ambiti di intervento: - affiancamento alle fattispecie codicistiche di altre fattispecie contenute nella legislazione speciale; strutturazione dei reati parametrata al grado di offesa al bene giuridico; riconoscimento della natura dolosa per taluni reati. Il DDL in oggetto avrebbe anche riscritto l'art. 260 TUA eliminando il riferimento al dolo specifico dell'ingiusto profitto, sostituendo l'avverbio *abusivamente* (originario di molti contrasti giurisprudenziali) con *illegittimamente*, sopprimendo la formula *“attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate”*

valevano per l'oggetto della condotta e per le "attività continuative ed organizzate" difficilmente distinguibili da quel "previo allestimento di mezzi" che connotava la condotta.

Veniva, infine, contestato lo specifico oggetto del dolo specifico: si osservava, infatti, che qualsiasi condotta abusiva originava un profitto ingiusto e pertanto connotare la fattispecie di specifica abusività avrebbe finito per costituire un'ipotesi di *dolus in re ipsa* e, di fatto, una violazione del diritto di difesa; secondo il giudice a quo in particolare "la configurazione della fattispecie delittuosa in termini di reato di pericolo, soggettivamente connotato dal dolo specifico dell'«ingiusto profitto», avrebbe richiesto il rigoroso rispetto dei canoni di tipicità e determinatezza in riferimento sia alla descrizione della condotta, sia alla previsione dell'elemento psicologico, diversamente da quanto riscontrabile nella disposizione in oggetto, la cui indeterminatezza non risulterebbe emendabile in via interpretativa, con conseguente violazione dei principi di tassatività della fattispecie penale e del diritto di difesa".

Investita delle questioni la Corte costituzionale con ordinanza del 6 luglio 2006 n. 271 ha, in realtà, evitato di prendere posizioni sui diversi punti indicati dichiarando la inammissibilità della questione per ragioni non concernenti il merito.<sup>277</sup>

## 6. Il complesso inquadramento del bene giuridico

Il tema del bene giuridico tutelato nel delitto di attività organizzate per il traffico illecito non risulta di agevole individuazione: si contrappongono, infatti, diversi orientamenti;

un primo colloca la fattispecie nel novero di quelle lesive della pubblica incolumità ciò anche supportato dalla constatazione che i diversi progetti di legge tesi ad introdurre la materia ambientale nel codice penale individuano la sede più opportuna nel Titolo VI dedicato, appunto, alla incolumità pubblica.<sup>278</sup>

---

<sup>277</sup> La Corte costituzionale ha avuto modo anche in seguito di pronunciarsi sul medesimo tema: si veda, per tutte, sentenza n. 247/1997. Sul punto si è espressa anche la Suprema Corte di Cassazione, cfr Sez. 3, Sentenza n. 358 del 20/11/2007 Cc. (dep. 08/01/2008) in *Ced Cass. Rv. 238558* "È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53 bis D.Lgs. n. 22 del 1997, ora art. 260 del D.Lgs. n. 152 del 2006, per violazione dell'art. 25 Cost. sul presupposto dell'asserita indeterminatezza del concetto di "ingente quantità di rifiuti", essendo al contrario senz'altro possibile definire l'ambito applicativo della disposizione tenuto conto che tale nozione, in un contesto che consideri anche le finalità della norma, va riferita al quantitativo di materiale complessivamente gestito attraverso una pluralità di operazioni, anche se queste ultime, considerate singolarmente, potrebbero essere di entità modesta."

<sup>278</sup> Cfr S. Maglia, *Gestione rifiuti: cenni sull'apparato sanzionatorio nel D.Lgs 152/2006*, in *Rifiuti*, 2008, 7, pag. 632. Per la giurisprudenza si veda Cass. Sez. III Sent. N. 25992 del 9.04.2004 "un sostanziale implicito riferimento alla lesione o messa in pericolo della pubblica incolumità, che in ragione appunto della sua entità e della aggressione ambientale connessa, l'organizzata attività di gestione deve determinare per integrare il delitto". La prima sentenza della Corte di Cassazione, che ha qualificato il reato in esame come reato posto a tutela della pubblica incolumità risale al 2004. In tale occasione, riferendosi all'art. 53-bis del cd. Decreto Ronchi, predecessore

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. E' possibile ricavare l'interesse tutelato dall'art. 260 d.lgs.152/2006 riconoscendo 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.

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

Un secondo orientamento individua nella norma la massima tutela del bene ambientale inteso nella sua più ampia accezione:<sup>279</sup> in questo senso non si rinuncia alla salvaguardia della pubblica incolumità ma se ne sostiene la sua intima connessione con l'ambiente che, data la natura superindividuale, non può che riguardare la sfera giuridica di più soggetti.<sup>280</sup>

Anche secondo la Suprema Corte di Cassazione il bene giuridico non è da individuarsi "solo" nella tutela della pubblica incolumità, ma 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"*.<sup>281</sup> Ciò non toglie, tuttavia, che il reato in questione riguardi anche l'interesse ad uno svolgimento efficace della P.A. preposta ai controlli e all'esercizio delle funzioni ad essa spettanti.

In base a questa lettura del reato parrebbe lecito ipotizzarne la plurioffensività aggiungendo alla tutela dell'ambiente e della pubblica incolumità anche *"la protezione dell'interesse ad uno*

---

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"*. Cass. Pen., sez. III, sent. N. 30373/2004.

<sup>279</sup> Per C. Ruga Riva il bene giuridico protetto è da individuarsi nell'ambiente non già nella pubblica incolumità atteso che le attività oggetto di incriminazione per la loro stabilità e per la pluralità di operazioni illecite sono astrattamente idonee ad offenderlo, in *Diritto Penale dell'Ambiente*, Torino, 2013, pag. 150.

<sup>280</sup> Non è mancato un ulteriore orientamento secondo il quale il reato avrebbe natura plurioffensiva e oltre a riguardare la pubblica incolumità ed il bene ambiente si occuperebbe anche di tutelare l'efficace e regolare svolgimento dell'azione della Pubblica Amministrazione, così L. Ramacci, *Delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: nuovi chiarimenti dalla Corte di Cassazione*, cit. pag. 186.

<sup>281</sup> Cass. Pen., sez. III, n. 45598/2005.

*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*". Non va taciuto, inoltre, come vi siano buoni motivi per ritenere che la norma in questione sia posta a presidio non solo dell'ambiente e dell'incolumità pubblica, ma altresì – e soprattutto – dell'ordine pubblico (ammesso che sia possibile individuare un *discrimen* tra gli stessi, considerati i labili confini del bene "ordine pubblico", che, laconicamente, Karl Binding definiva "Ruppelkammer von Begriffen" ovvero "ripostiglio di concetti").

Quest'ultima tesi poggia le basi su alcune considerazioni difficilmente opinabili: la minuziosità nella descrizione della condotta,<sup>282</sup> il dolo specifico del profitto e l'assoluta assenza di riferimento all'eventuale messa in pericolo del suolo, ovvero della salute umana, unitamente all'assenza di criteri per coordinare la nozione di "ingente quantità" con la natura radioattiva dei rifiuti, da cui discende un aggravamento di pena farebbero propendere per la riconduzione della fattispecie quale mero reato di azione.

In relazione alla finalità specifica che accompagna l'elemento psicologico la condotta paleserebbe una pericolosità di per sé sufficiente a giustificare l'incriminazione nella forma del delitto: specularmente a quanto si registra nell'associazione a delinquere *ex art.* 416 c.p. dove l'ordine pubblico risulta minacciato dall'accordo finalizzato alla commissione di più delitti da parte di tre persone, nell'art. 260 t.u.a. viene ritenuta sufficientemente pericolosa la condotta di uno o più soggetti che si organizzano, attraverso strutture continuative stabili, per gestire illecitamente una quantità ingente di rifiuti, allo scopo di trarne un ingiusto profitto.

## **7. Esegesi del reato**

### **- analisi introduttiva**

Volendo sottoporre ad esame autoptico la fattispecie<sup>283</sup> oggetto di interesse è opportuno partire dal suo incipit che annovera il reato nella famiglia di quelli "comuni" ovvero commettabili da qualsiasi cittadino e non necessitante una determinata e specifica qualifica in capo al soggetto agente;

---

<sup>282</sup> L'efficace espressione è di F. Palazzo, *Opzioni politico criminali nella tutela dell'ambiente*, in *Diritto e Ambiente*, vol. II, di Grassi-Cecchetti- Andronio, ed. Leo S. Olschki, 1999, p. 556, ove parla di "pluralità di condotte indicate in forma minuziosamente elencativa e praticamente onnicomprensiva" a proposito dell'art. 325 del c.p. spagnolo del 1995. A proposito di determinatezza descrittiva, B. Muscatiello, in *La tutela penale dell'ambiente e il terzo scacchiere*, in *Riv. trim. econ.* 2005, p. 710, parla, ancor più chiaramente, di "esoterismo del linguaggio ... che induce il legislatore a tassativizzarne i contenuti e le parole" attraverso una visione più "analitico-elencativa" che "sintetico-unitaria".

<sup>283</sup> Per approfondimenti A. Vita, *Delitto di "attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti": elementi costitutivi*, in *Rivista Penale*, 2011, 5, pag. 475 ss;

giova osservare, tuttavia, come, proseguendo nella lettura della norma, i riferimenti alla molteplicità di operazioni nonché all'allestimento di mezzi ed attività continuative ed organizzate hanno indotto parte della dottrina ad individuare un chiaro rimando alla categoria del reato proprio nel quale la condotta tipica richiama ad un'attività di natura squisitamente imprenditoriale (anche se non necessariamente legale) realizzata dal o dai soggetti che rivestano un ruolo apicale o di comando all'interno dell'organizzazione.<sup>284</sup>

Inoltre il riferimento all'"ingiusto profitto", richiama l'art. 2082 c.c. che definisce la figura dell'imprenditore come: "*chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione e dello scambio di beni o servizi*". Parte della dottrina connota, quindi, il reato come "proprio", legando l'elemento oggettivo a quello soggettivo e ritenendo necessaria la qualifica "imprenditoriale", ai fini della configurazione del reato.

La condotta tipica, infatti, presupponendo un'attività di tipo sostanzialmente imprenditoriale, anche se "clandestina" potrebbe essere, in concreto, realizzata solo dal soggetto che si trovi in posizione apicale all'interno della stessa struttura organizzativa, salvo le ipotesi di concorso nel reato.

Il pronome di apertura, quindi, pur non implicando, dal punto di vista formale, il possesso una qualifica in capo al soggetto attivo 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.

Si sottolinea che, ai fini di una eventuale compartecipazione criminosa, non è necessario il previo accordo di tutti i partecipanti ma è indispensabile, invece, un individuale apporto materiale verso l'evento da tutti perseguito con la consapevolezza della partecipazione altrui.<sup>285</sup>

Con riferimento al concorso nel reato *de quo* si sottolinea la possibilità che i pubblici funzionari possano concorrere nel reato commesso dal privato consistente nella predisposizione di attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti qualora abbiano dolosamente omesso il doveroso controllo sui rifiuti che ne agevoli la illecita gestione.<sup>286</sup>

---

<sup>284</sup> Sul punto C. Bernasconi – M. Guerra, *Commento all'art. 53 bis in Codice Commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, cit. 1217; L. Prati, *Il nuovo reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: una norma problematica*, cit., 629.

<sup>285</sup> Sul punto cfr. Cass. Pen., Sez. III, 27 maggio 2005, n. 19955.

<sup>286</sup> Si veda in proposito la sentenza che afferma la penale responsabilità di due funzionari Arpa per aver intenzionalmente omesso di esercitare il dovuto controllo sui rifiuti ospedalieri, Cass. Sez. IV, sentenza n. 42586 del 18.11.2011.



La fattispecie è formulata secondo il modello del reato monosoggettivo,<sup>287</sup> come sostenuto dalla stessa Corte di Cassazione secondo la quale la natura monosoggettiva non muta per il sol fatto che si richieda una pluralità di operazioni in continuità temporale tra loro, afferendo tale circostanza un dato oggettivo della condotta.<sup>288</sup> Infine anche la formula di chiusura della disposizione “comunque gestisce” non è necessariamente risolutiva rispetto alla qualificazione del reato come comune o proprio: la gestione si riferisce ad un elenco esemplificativo e non esaustivo di attività che ricomprende, altresì, l’intermediazione ed il commercio.<sup>289</sup>

Il comma secondo prevede un innalzamento della pena nei confronti di chi gestisca rifiuti ad alta radioattività rimettendo, tuttavia, all’interprete l’arduo compito di identificare e qualificare il rifiuto come radioattivo posto che la definizione non appartiene a classificazioni scientificamente accreditate ma trae origine da un linguaggio non tecnico secondo il quale può definirsi ad alta radioattività “*qualsiasi materia radioattiva, ancorché contenuta in apparecchiature o dispositivi in genere, di cui non è previsto il riciclo o la riutilizzazione*”.

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.

La struttura del reato ex art. 260 TUA è multipla nel senso che la condotta può essere, in alternativa, posta in essere mediante una delle differenti operazioni elencate e collegate dalla congiunzione o che ci impone di considerarle come tutte valedoli disgiuntamente (cede, riceve, trasporta, esporta, importa ettc.); è sufficiente, di conseguenza, che una delle fasi ordinariamente preposte al normale ciclo di gestione del rifiuto che conduce necessariamente al recupero o allo smaltimento sia illecita per poter configurare il reato.

L’elenco di condotte si conclude con la clausola di chiusura “comunque gestisce”: essendo tanto numerose le operazioni, si andrebbe a configurare una norma a più fattispecie (o norme miste

---

<sup>287</sup> In dottrina vi è chi ritiene che la condotta sia da qualificarsi come plurisoggettiva necessaria giacché per la sua realizzazione pare imprescindibile il concreto apporto di una pluralità di soggetti agenti le cui condotte convergono verso la realizzazione dell’ingiusto profitto.

<sup>288</sup> Sez. 3, Sentenza n. 15630 del 12/01/2011 Ud. (dep. 20/04/2011 ) in *Ced Cass.* Rv. 249984.

<sup>289</sup> Come confermato dalla Corte di Cassazione; si veda Cass. Sez. III sent. N. 28685 del 4.05.2006.

Le attività di intermediazione e commercio sono ora, in seguito al D.lgs 205/2010, espressamente richiamate nel catalogo di attività di cui all’art. 183 TUA. Sez. 3, Sentenza n. 40827 del 06/10/2005 Cc. (dep. 10/11/2005 ) in *Ced Cass.* Rv. 232348 “*Il delitto di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, di cui all’art. 53 bis del D.Lgs. n. 22 del 1997, è configurabile con riferimento a qualsiasi “gestione” dei rifiuti svolta in violazione della normativa speciale disciplinante la materia, e pertanto anche con riferimento alle attività di intermediazione e commercio, e non può interpretarsi con riferimento alla definizione di gestione di cui all’art. 6, comma primo lett. d), del citato decreto n. 22. Inoltre il termine “ingente” deve riferirsi all’attività abusiva nel suo complesso, ovvero al quantitativo di rifiuti complessivamente gestito attraverso la pluralità di operazioni, che considerate singolarmente potrebbero anche essere qualificate quali modeste.*”

alternative), tali risultando, 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*”. Vi è chi, invece, ritiene che il compimento di un’unica operazione non sia sufficiente a perfezionare il reato.<sup>290</sup>

Indirizzando lo sguardo al trattamento sanzionatorio l’aver comminato una pena che va da uno a sei anni, insieme alla natura delittuosa del reato, consente, nella fase delle indagini preliminari, l’impiego delle intercettazioni come mezzo di ricerca della prova. Alla pena principale si aggiunge, con il secondo comma dell’art. 260 del d.lgs. 152/2006, un’aggravante (reclusione da tre a otto anni) per il caso in cui l’attività abbia ad oggetto rifiuti ad alta radioattività.<sup>291</sup>

Per il resto la tipologia dei rifiuti (pericolosi o non pericolosi) non muta la sanzione applicabile, pur essendo certamente rilevante al momento della quantificazione della pena da infliggere, a seguito di accertata responsabilità.<sup>292</sup> Inoltre il *range* edittale indicato garantisce un più lungo tempo di prescrizione, 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..

Giova soffermarsi, tuttavia, sul quarto comma - 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 – che introduce un congegno fondato sul *favor riparationis*.

Viene introdotta, in buona sostanza, una facoltà attribuita al giudice di individuare un risarcimento in forma specifica del danno ambientale prodotto e ciò anche a prescindere da una effettiva domanda risarcitoria avanzata in costanza di processo; 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

---

<sup>290</sup> Con riferimento al numero minimo di operazioni che servono per integrare il reato, parte della dottrina e della giurisprudenza ritengono che tale requisito sarebbe soddisfatto già in presenza di un numero di operazioni pari o superiore a due. Cfr Cass. Pen., sez III sentenza n. 4503/2006.

<sup>291</sup> 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>292</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. .

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.

La fattispecie integra, infine, un reato di pericolo presunto, giacché non è in alcun modo previsto che il giudice debba concretamente verificare l'esposizione a pericolo dei beni giuridici tutelati.<sup>293</sup> La previsione di cui al comma 4 che impone in caso di condanna il ripristino dello stato dei luoghi si caratterizza per essere meramente eventuale e non basta a far assumere alla fattispecie la qualifica di reato di danno.

Secondo la giurisprudenza il traffico illecito di rifiuti ha natura di reato di pericolo astratto e non di danno e pertanto per la sua integrazione, non è necessario un danno ambientale né la minaccia grave di danno ambientale. Il giudice, sulla base di alcune pronunce della Corte Costituzionale<sup>294</sup>, deve valutare in concreto l'offensività della condotta.

#### - **La pluralità di operazioni**

Aderendo ad una stretta interpretazione del dato letterale non vi è dubbio alcuno che l'integrazione del reato passi attraverso una pluralità di condotte; nulla aggiunge il legislatore, tuttavia, sul numero minimo idoneo a configurare il perfezionamento; dottrina<sup>295</sup> e giurisprudenza<sup>296</sup> hanno, di conseguenza, ritenuto sufficiente un numero di due condotte.

Per espressa previsione normativa è imprescindibile, inquadrando in tal modo la fattispecie nella categoria di quelli a forma vincolata, la verifica di ulteriori requisiti che devono essere presenti tutti in via cumulativa e non già alternativa ovvero: - un allestimento di mezzi ed attività continuative organizzate - il trattamento di rifiuti in "quantità ingente" - la gestione degli stessi connotata dalla clausola di illiceità speciale dell'abusività - la finalità, che colora il reato del dolo specifico, del perseguimento di un ingiusto profitto.

---

<sup>293</sup> Sul punto Sez. 3, Sentenza n. 19018 del 20/12/2012 Ud. (dep. 02/05/2013 ) in *Ced Cass. Rv. 255395 "Ai fini della integrazione del reato previsto dall'art. 260 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 non sono necessari un danno ambientale né la minaccia grave di esso, atteso che la previsione di ripristino ambientale contenuta nel comma quarto del citato articolo si riferisce alla sola eventualità in cui il pregiudizio o il pericolo si siano effettivamente verificati e, pertanto, non è idonea a mutare la natura della fattispecie da reato di pericolo presunto a reato di danno"*

<sup>294</sup> Corte Cost. n. 247 del 1997; Corte Cost. n. 360 del 1995; Corte Cost. n. 133 del 1992; Corte Cost. 11 luglio 1991, n. 333 in *Cass. Pen.*, 1992, p. 576; Corte Cost. 26 marzo 1986, n. 62, in *Giur. cost.*, 1986, I, p. 415.

<sup>295</sup> Si veda per tutti C. Bernasconi – M. Guerra, in AA.VV. *Codice Commentato* a cura di F. Giunta Padova, 2007, 419.

<sup>296</sup> Così, Cass Sez. IV, Sent. N. 28158 del 02.07.2007.

- **Allestimento di mezzi e attività continuativa**

Su tale requisito può osservarsi che i mezzi impiegati nelle operazioni di traffico illecito non devono essere frutto di occasionalità ma impiegati stabilmente e continuativamente per quel determinato utilizzo<sup>297</sup>; giova ricordare che il legislatore intende, evidentemente, richiamarsi ad un'attività – sia pure illegittima – avente le caratteristiche di impresa anche se non fortemente articolata.

A questo orientamento si è adeguata anche la Suprema Corte di Cassazione che, con riferimento alla continuità afferma che l'attività deve caratterizzarsi “*non dalla episodicità, ma da una pluralità di operazioni e dalla continuità in senso temporale: il traffico illecito ha senso se è caratterizzato da più operazioni e se presenta un elemento temporale adeguato.*”<sup>298</sup> L'autore del reato deve, dunque, creare una precisa struttura organizzativa di tipo imprenditoriale idonea ed adeguata rispetto all'obiettivo criminoso che si intende perseguire - nella maggior parte delle ipotesi concrete autore del reato sarà il titolare dell'impresa autorizzata alla gestione dei rifiuti che abusa del suo titolo abilitativo.

Non è richiesto alcuna complessa articolazione, potendo ben trattarsi anche solo di gestione in forma rudimentale: ciò che rileva ai fini della configurazione del reato è la non-episodicità unitamente alla continuità temporale.

- **Gli ingenti quantitativi.**

Preliminarmente pare opportuno tentare di inquadrare dogmaticamente la locuzione “ingenti quantitativi” all'interno della struttura del reato, al fine di indagare se possano dirsi rispettati i canoni di tassatività e determinatezza, imposti dalla Costituzione, in funzione di garanzia della legge penale: in particolare si tratta di verificare se detta nozione integri un elemento costitutivo della fattispecie ovvero se si limiti esclusivamente a circoscrivere la sfera della punibilità, alla stregua delle condizioni obiettive di punibilità ex art. 44 c.p.

Dall'adesione all'una o all'altra posizione derivano conseguenze immediate con riferimento, innanzitutto, all'elemento soggettivo del reato.

Si deve ritenere che anche la specificazione della quantità di rifiuti – che dev'essere ingente<sup>299</sup> – debba rientrare nella particolare struttura del fatto in senso stretto: il bene giuridico in questione

---

<sup>297</sup> Sul punto Cass. Sez. III, Sent. N.. 42961 del 28.1.2005.

<sup>298</sup> Cass. Sez. III Sent. N. 4503 del 3.02.2006.

<sup>299</sup> Sugli ingenti quantitativi si veda Cass, Sez. III, sentenza n. 358 del 20 novembre 2007 (8 gennaio 2008) in *Ced Cass. Rv. 238558*; Cass. Sez. III, sentenza n. 28685 del 4 maggio 2006 (9 agosto 2006) in *Ced Cass. Rv. 234931*;

può, invero, ritenersi leso solo nel momento in cui la gestione illecita abbia ad oggetto una quantità di rifiuti che risulti tutt'altro che esigua. Solo in tal modo, pertanto, la particolare *voluntas* criminosa dell'autore trova la sua completa descrizione: l'ammontare quantitativo dei rifiuti gestiti aiuta a completare quel giudizio di pericolosità dell'azione.

Ed è per tali motivi che non può che richiedersi il rispetto del canone di sufficiente determinatezza in funzione di garanzia, in quanto trattasi di elemento che perfeziona la descrizione del fatto: non sarebbe soddisfacente, pertanto, il rispetto del solo principio di parità di trattamento come derivante dall'art. 3 Cost., attraverso l'elaborazione di criteri ermeneutici da parte della giurisprudenza.

A ben vedere, infatti, il concetto in questione costituisce il fulcro della incriminazione stessa, segnando i confini oltre i quali non vi è delitto. E tale delimitazione non può che rispondere a ragioni di politica-criminale fondanti la creazione della norma stessa.<sup>300</sup>

E' opinione condivisa in giurisprudenza che il requisito degli ingenti quantitativi di rifiuti debba essere valutato caso per caso ed in concreto, rimettendo la valutazione alla discrezionalità del giudice che lo vaglierà sulla base della qualità e quantità del rifiuto ed impiegando come parametro di raffronto le altre fattispecie contravvenzionali.<sup>301</sup>

---

Cass. Sez. III, sent. N. 12433 del 15 novembre 2005; Cass, Sez. VI, sentenza n. 30373 del 18 marzo 2004 (13 luglio 2004) in *Ced Cass.* Rv. 229946.

<sup>300</sup> Peraltro, che si tratti di un elemento appartenente al nucleo del reato in senso stretto potrebbe evincersi anche da un inquadramento sistematico della norma all'interno del testo legislativo di cui è parte. Difatti, una volta eliminata concettualmente la nozione di "ingenti quantitativi", la condotta rischia di sovrapporsi a quella descritta dalla contravvenzione di cui all'art. 256 t.u.a. (già art. 51 Decreto Ronchi). A ben vedere, infatti, qualora si espunga la nozione di "ingenti quantitativi di rifiuti", la fattispecie oggettiva del delitto sarebbe costituita dalle condotte di cessione, ricezione, trasporto, esportazione, importazione o comunque di gestione abusiva di rifiuti attraverso più operazioni e l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, come sancito dall'art. 260 t.u.a. Se si eccettuano tali ultimi elementi, indicativi della struttura imprenditoriale, pur rudimentale, necessaria per la gestione abusiva dei rifiuti, la fattispecie oggettiva ivi contenuta pare coincidere con quella descritta dalla contravvenzione di cui all'art. 256 t.u.a.

<sup>301</sup> Sez. 3, Sentenza n. 12433 del 15/11/2005 Cc. (dep. 07/04/2006 ) in *Ced Cass.* Rv. 234009 "*In tema di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, la nozione di ingente quantitativo deve essere riferita al quantitativo di materiale complessivamente gestito attraverso una pluralità di operazioni che, se considerate singolarmente, potrebbero essere di entità modesta; tale requisito non può peraltro essere desunto automaticamente dalla stessa organizzazione e continuità dell'abusiva gestione di rifiuti.*" Si veda inoltre Corte di Cassazione, sezione III, 14 luglio 2011 (dep. 13 dicembre 2011), n. 46189 con commento di C. Bongiorno, *La lotta alle ecomafie tra tutela dell'ambiente e dell'ordine pubblico: un equilibrio precario attraverso l'(ab)uso di concetti elastici*, in *Diritto Penale contemporaneo*, 2012, 3-4, pag. 126 ss "*Per quanto attiene al requisito dell'ingente quantitativo di rifiuti, da sempre la dottrina prevalente ha ritenuto che fosse il giudice a doverlo valutare in base a criteri oggettivi, fondati sul mero dato quantitativo; altri invece lo hanno posto in riferimento all'ipotizzabile danno ambientale conseguente alla potenziale dispersione dei rifiuti nel sistema ed ai costi del ripristino ambientale. La giurisprudenza ha, sin dall'inizio, sottolineato il fatto che tale elemento non può essere desunto dalla semplice organizzazione e continuità dell'attività di gestione, dovendo sempre essere rapportato al quantitativo di rifiuti illecitamente gestiti. In particolare, è stato precisato che la nozione di ingente quantitativo deve essere riferita al quantitativo di materiale complessivamente gestito attraverso una pluralità di operazioni che, se considerate desunte automaticamente dalla stessa organizzazione e continuità dell'abusiva gestione di rifiuti (Cfr. Sez. 3, n. 12433 del 15/11/2005, P.M. in proc. Costa, Rv. 234009); occorre insomma tener conto della finalità della norma e dell'interesse dalla stessa tutelato (in tal senso, Sez. 3, n. 358 del 20/11/2007, Putrone e altro, Rv. 238558 e già Sez. 3, n. 40827 del 6/10/2005, Carretta, Rv. 232348)*".

Così si è precisato che il requisito degli ingenti quantitativi sarà verificato in presenza di un accumulo cospicuo indipendentemente dalla effettiva e concreta implicazione dei singoli carichi inquinanti, ovvero rispetto alla mole complessiva dei rifiuti non autorizzati e abusivamente trasportati.

Esso era, del resto, già specificato con riferimento alla formulazione precedente del reato “*Nel reato di cui all'art. 53 bis D.Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti) l'elemento costitutivo della ingente quantità non può essere desunto né automaticamente dalla stessa organizzazione e continuità dell'attività di gestione dei rifiuti, né, nell'ipotesi di traffico illecito di rifiuti eseguito in una discarica autorizzata, dal rapporto tra il quantitativo di rifiuti gestiti illecitamente e l'intero quantitativo di rifiuti trattati nella discarica, dovendosi in tal caso far riferimento al dato oggettivo della mole dei rifiuti non autorizzati abusivamente gestiti.*”<sup>302</sup>

Si può osservare, a questo punto, come si possa andare incontro ad una rischiosa deriva in termini di tassatività della fattispecie: la giurisprudenza, infatti, non riesce a fornire parametri in grado di definire con certezza il requisito in esame richiamandosi a concetti in realtà vaghi ed estremamente elastici come “cospicua quantità”.

La dottrina ha tentato di porre rimedio alle incertezze segnalate individuando il parametro non in un dato meramente quantitativo bensì rapportando la quantità di rifiuti alla concreta lesività dei beni giuridici che vengono in rilievo ovvero la tutela dell'ambiente rispetto ai fenomeni inquinanti e la salute dei cittadini.

Non è mancato chi ha proposto di estendere le soglie quantitative massime previste per il deposito temporaneo di cui all'art. 183 comma 1 lett. bb) n. 2 del TUA.<sup>303</sup> Le obiezioni mosse a tale orientamento colgono nel segno quando osservano che in realtà le norme sul deposito temporaneo e quella sul traffico illecito di rifiuti si ispirano a *ratio* differenti e, dunque, non si possono estendere le valutazioni in tema di deposito a situazioni diametralmente distanti.<sup>304</sup>

E' stata, ad ogni modo, respinta una censura di presunta illegittimità per difetto di tassatività sulla base della considerazione che “*l'introduzione nel testo legislativo di alcuni necessari presupposti di fatto – come la pluralità di operazioni ovvero l'allestimento di mezzi - porta a risolvere la maggior parte dei casi concreti (...) la necessaria presenza di tali fattori condurrà inevitabilmente ad una presenza definibile ingente di rifiuti (...) è nell'ambito della stessa norma*

---

<sup>302</sup> Cass. Sez. 6, Sentenza n. 30373 del 18/03/2004 Cc. (dep. 13/07/2004 ) in *Ced Cass. Rv.* 229946.

<sup>303</sup> Si veda F. Novarese, *La nuova disciplina emergenziale dei rifiuti*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Anno XVIII, 2006, 487. Il decreto Legislativo 205/2010 ha, in seguito, inciso sul tetto massimo di rifiuti gestibili come deposito temporaneo: 30 metri cubi ovvero 10 nel caso di rifiuti pericolosi.

<sup>304</sup> Così N. Furin, *L'art. 260 D.Lgs 152/2006 (già art. 53-bis D.Lgs 22/97) e il suo difetto di tassatività*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, anno XXI, 2006, 1007.

che l'interprete può ricavare criteri valutativi di natura oggettiva idonei a circoscrivere l'elasticità del concetto utilizzato".<sup>305</sup> Su tale orientamento potrebbe, tuttavia, sollevarsi qualche obiezione sulla scorta del rilievo che, in tal modo, si svuoterebbe di autonomo ed indipendente significato l'ingente quantitativo di rifiuti trasformandolo in un superfluo corollario.<sup>306</sup>

In conclusione l'ingente quantitativo dei rifiuti ricade tra i presupposti formali richiesti per l'integrazione del reato: posto che l'ingente quantità quale elemento costitutivo non può desumersi automaticamente dalla stessa organizzazione e continuità dell'attività di gestione rifiuti, ma deve aversi un cospicuo accumulo di rifiuti indipendentemente dall'effettiva e concreta implicazione dei singoli carichi inquinanti, nel caso in cui manchi anche solo il presupposto dell'ingente quantitativo di rifiuti e si sia in presenza di una realtà imprenditoriale regolarmente autorizzata, posto che il termine «abusivamente» si riferisce alla mancanza di autorizzazione, si potrebbe paradossalmente assistere ad una derubricazione della fattispecie e all'attrazione della condotta nel reato di cui all'art. 255, D.Lgs. n. 152/2006.

Deve, inoltre, sussistere una relazione tra la pluralità di operazioni e il quantitativo di rifiuti: qualora manchi il primo dei requisiti suddetti non avrebbe senso alcuno indagare sull'ingente quantità di rifiuti posto che non sarebbe comunque configurabile il delitto in questione; viceversa, la presenza di una pluralità di operazioni non starebbe ad indicare *ex se* la sussistenza di un ingente quantitativo di rifiuti: difatti, ben si potrebbe verificare l'ipotesi in cui nelle diverse operazioni di trasporto, cessione, o comunque di gestione abusiva di rifiuti, la quantità di questi ultimi rimanga tale da non integrare il dato quantitativo richiesto dalla norma.

L'applicazione del delitto in questione non resta che affidata a due valutazioni correlate tra loro e che rischiano di restare soggette al potere discrezionale del giudice: *in primis* alla definizione e alla delimitazione del concetto di "ingenti quantitativi"; in secondo luogo, alle modalità di accertamento degli stessi. Tuttavia, le ultime non possono prescindere dalla labilità e dalla indeterminatezza del primo, specie in considerazione delle conseguenze che ne discendono.

#### - **Abusività della gestione**

Con riferimento al requisito della abusività della gestione non è mancato chi ha, in prima battuta, rilevato che, posta l'esistenza di un ingiusto profitto, la gestione sarebbe da considerarsi *ex se* abusiva.<sup>307</sup>

---

<sup>305</sup> Tribunale di Nola Ordinanza del 22.11.2004.

<sup>306</sup> Sui dubbi di legittimità costituzionale si veda per tutti E. Lo Monte, *Diritto Penale e tutela dell'Ambiente – tra esigenze di effettività e simbolismo evolutivo*, Giuffrè, 2004, 102.

<sup>307</sup> Così A.L. Vergine, *Sul delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in Banca dati [lexambiente.it](http://lexambiente.it)

Il termine richiamerebbe un caso di illiceità speciale in quanto si ritiene che imponga un'autonoma verifica della contrarietà del fatto a norme extrapenali, arricchendo la definizione del fatto tipico e divenendone un elemento portante e non una riaffermazione pleonastica dell'illiceità del fatto.

Sul punto la Corte di Cassazione ha osservato che *“In tema di traffico illecito di rifiuti, il requisito dell'abusività della gestione deve essere interpretato in stretta connessione con gli altri elementi tipici della fattispecie, quali la reiterazione della condotta illecita e il dolo specifico d'ingiusto profitto. Ne consegue che la mancanza delle autorizzazioni non costituisce requisito determinante per la configurazione del delitto che, da un lato, può sussistere anche quando la concreta gestione dei rifiuti risulti totalmente difforme dall'attività autorizzata; dall'altro, può risultare insussistente, quando la carenza dell'autorizzazione assuma rilievo puramente formale e non sia causalmente collegata agli altri elementi costitutivi del traffico.”*<sup>308</sup> E ancora *“Sussiste il carattere abusivo dell'attività organizzata di gestione dei rifiuti - idoneo ad integrare il delitto di cui all'art. 53-bis del D.Lgs. n. 22 del 1997 (attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti) - qualora essa si svolga continuativamente nell'inosservanza delle prescrizioni delle autorizzazioni, il che si verifica non solo allorché tali autorizzazioni manchino del tutto (cosiddetta attività clandestina), ma anche 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 dei siti di destinazione finale.”*<sup>309</sup>

L'abusività è dunque integrata dall'impossibilità giuridica di ricondurre l'attività posta in essere a quella indicata come obbligatoria dalla legge.

Riassumendo gli orientamenti dei Giudici di Piazza Cavour l'avverbio integra una illiceità speciale in senso proprio in quanto si ritiene 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 parte restrittiva ritiene che ci si debba riferire alle sole condotte clandestine sicché la norma sanzionerebbe solo i contegni sottratti 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>308</sup> Cass. Sez. 3, Sentenza n. 44449 del 15/10/2013 Cc. (dep. 04/11/2013 ) in *Ced Cass.* Rv. 258326.

<sup>309</sup> Cass. Sez. 5, Sentenza n. 40330 del 11/10/2006 Cc. (dep. 07/12/2006 ) in *Ced Cass.* Rv. 236294. Nello stesso senso Cass. Sez. 3, Sentenza n. 358 del 20/11/2007 Cc. (dep. 08/01/2008 ) in *Ced Cass.* Rv. 238559 *“Il carattere abusivo dell'attività organizzata di gestione dei rifiuti, idoneo ad integrare il delitto di cui all'art. 53-bis del D.Lgs. n. 22 del 1997, ora art. 260 del D.Lgs. n. 152 del 2006, si riferisce anche a quelle attività che, per le loro concrete modalità, risultino totalmente difformi da quanto autorizzato.”*



Ancora, un'interpretazione letterale della disposizione 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 che in via amministrativa.

Secondo una lettura più ampia e severa di alcuni giudici di merito, invece, il termine abuso è utilizzato nel caso 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.

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.

#### - **Ingiusto profitto**

Venendo all'esame dell'ultimo requisito richiesto dalla norma si chiarisce *in primis* che il profitto non deve assumere necessariamente la forma di un ricavo avente natura patrimoniale potendo anche essere integrato da un mero risparmio di costi "Ai fini della sussistenza del dolo specifico richiesto per l'integrazione del delitto di gestione abusiva di ingenti quantitativi di rifiuti, previsto dall'art. 53 bis D.Lgs. 22 del 1997 (ora sostituito dall'art. 260 D.Lgs. n. 152 del 2006), il profitto perseguito dall'autore della condotta può consistere anche nella semplice riduzione dei costi aziendali."<sup>310</sup>

#### - **La natura abituale o permanente**

Quanto alla natura abituale o permanente del reato dottrina e giurisprudenza si dividono tra quanti considerano la fattispecie avente natura abituale stante la possibilità potersi articolare in più operazioni collocate in un arco di tempo relativamente distanziato in cui la consumazione del reato verrà a coincidere con la cessazione delle attività<sup>311</sup> e quanti, invece, ne sostengono la

---

<sup>310</sup> Cass. Sez. 4, Sentenza n. 28158 del 02/07/2007 Cc. (dep. 16/07/2007) in *Ced Cass.* Rv. 236907. Il profitto può essere integrato da una riduzione dei costi di smaltimento - Cass. Sez. III Sent. N. 41310 del 18.12.2006 - dei costi di adeguamento degli impianti ovvero dal risparmio dei costi di produzione dell'azienda c.d. ecotasse - Cass. Sez. III Sent. N. 28685 del 9.08.2006.

<sup>311</sup> Sez. 3, Sentenza n. 46705 del 03/11/2009 Cc. (dep. 03/12/2009) in *Ced Cass.* Rv. 245605 "Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 260, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152) è reato abituale in quanto è integrato necessariamente dalla realizzazione di più comportamenti della stessa specie. (Nella specie la Corte, nel rigettare un'eccezione di incompetenza territoriale, ha precisato che la competenza deve essere individuata nel

natura permanente ritenendo che la fase consumativa vada individuata nel periodo di tempo in cui si realizzano le condotte successive a quelle che formano la serie minima di rilevanza per poterlo perfezionare.

La dottrina maggioritaria tende a propendere per la natura abituale del reato la cui condotta è intimamente legata alla costante ripetizione nel tempo delle attività illecite, fondamentali per porre in pericolo il bene giuridico tutelato.<sup>312</sup>

Anche in base all'orientamento giurisprudenziale consolidato 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 inquadrare sotto altre e meno gravi fattispecie ma valutate in modo globale integrano gli estremi del reato previsto dall'art. 260 d.lgs. 162/2006; ne deriva, altresì, che la consumazione si identifica con il luogo in cui avviene la reiterazione delle condotte illecite che sono elemento costitutivo del reato;<sup>313</sup>

allorquando le condotte vengano poste in essere in luoghi diversi può ritenersi che il luogo di consumazione vada individuato in quello in cui vengono reiterate condotte illecite che, se considerate autonomamente, non assumerebbero rilevanza penale.<sup>314</sup>

La riconduzione a delitto abituale del delitto *de quo* ha trovato particolari critiche rispetto ad un orientamento che, in alternativa ulteriore, ritiene di attribuire al reato natura complessa opinando 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.

## **8. Confisca del mezzo di trasporto**

La confisca del mezzo di trasporto impiegato per l'attività di traffico dei rifiuti è ritenuta pacifica dalla giurisprudenza pur se non espressamente richiamata dall'art. 259 comma 2 TUA che recita

---

*luogo in cui le varie frazioni della condotta, per la loro reiterazione, hanno determinato il comportamento punibile).*" con nota di S. Marascialli, *Le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti una breve analisi del reato*, in *Diritto e Giurisprudenza Agr. Alim. E dell'Ambiente*, 2010, fasc. 9 pt. 2, 549.

<sup>312</sup> Sez. 3, Sentenza n. 46705 del 03/11/2009 Cc. (dep. 03/12/2009 ) in *Ced Cass. Rv. 245605* "Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 260, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152) è reato abituale in quanto è integrato necessariamente dalla realizzazione di più comportamenti della stessa specie. (Nella specie la Corte, nel rigettare un'eccezione di incompetenza territoriale, ha precisato che la competenza deve essere individuata nel luogo in cui le varie frazioni della condotta, per la loro reiterazione, hanno determinato il comportamento punibile)."

<sup>313</sup> Sez. 3, Sentenza n. 29619 del 08/07/2010 Cc. (dep. 27/07/2010 ) in *Ced Cass. Rv. 248145*.

<sup>314</sup> Sez. 3, Sentenza n. 46705 del 03/11/2009 Cc. (dep. 03/12/2009 ) in *Ced Cass. Rv. 245605*.

*“Alla sentenza di condanna, o a quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati relativi al traffico illecito di cui al comma 1 o al trasporto illecito di cui agli articoli 25 e 258, comma 4, consegue obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto.”*

E' opinione ricorrente che, allorché il reato venga posto in essere anche mediante il trasporto, la confisca del mezzo impiegato diventi obbligatoria giacché tale misura di sicurezza risulta espressamente prevista dall'art. 259 TUA il quale contiene un riferimento esplicito all'art. 256 senza operare distinzione alcuna in merito all'attività di gestione illecita per la quale i rifiuti sono trasportati.<sup>315</sup>

Il legislatore ha, evidentemente, attribuito alla confisca del mezzo di trasporto di cui all'art. 259 T.U. ambientale una funzione “generalpreventiva-dissuasiva”, che si fonda su una presunzione legislativa di pericolosità della cosa.

---

<sup>315</sup> Sul tema è presente un'ampia rassegna giurisprudenziale, Sez. 3. Sentenza n. 33916 del 23.06.2010 Cc. (dep. 20/09/2010) in *Ced Cass.* Rv. 248100 “*La confisca del mezzo di trasporto adibito al traffico illecito di rifiuti (art. 259, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152) deve essere disposta, oltre che nei casi previsti dall'art. 256 del citato decreto (trasporto di rifiuti senza formulario o con formulario incompleto o inesatto ovvero usando certificati falsi durante il trasporto), anche in quelli di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, allorché tali attività siano compiute utilizzando mezzi di trasporto*”; Sez. 3, Sentenza n. 46012 del 04.11.2008 c.c. (dep. 12/12/2008) Rv. 241771 “*In tema di gestione dei rifiuti, al fine di evitare la confisca obbligatoria del mezzo di trasporto prevista per il reato di traffico illecito di rifiuti (art. 259, comma secondo, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152), incombe al terzo estraneo al reato, individuabile in colui che non ha partecipato alla commissione dell'illecito ovvero ai profitti che ne sono derivati, l'onere di provare la sua buona fede, ovvero che l'uso illecito della "res" gli era ignoto e non collegabile ad un suo comportamento negligente. (Fattispecie relativa a sequestro preventivo di un mezzo di trasporto di proprietà del ricorrente, terzo estraneo al reato, utilizzato dall'indagato in virtù di un contratto di nolo a caldo)*”; Sez. 3, Sentenza n. 35879 del 25/06/2008 Cc. (dep. 19/09/2008) in *Ced Cass.* Rv. 241030 “*In tema di gestione dei rifiuti, la confisca dei mezzi di trasporto è obbligatoria, sia nelle ipotesi di trasporto illecito di rifiuti, di trasporto di rifiuti senza formulario o con formulario con dati incompleti od inesatti ovvero con uso di certificato falso durante il trasporto, sia per il reato d'attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 260, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152) ove sia stato commesso mediante l'impiego di mezzi di trasporto*”; Sez. 3, Sentenza n. 4746 del 12/12/2007 Cc. (dep. 30/01/2008) in *Ced Cass.* Rv. 238784 “*Ai fini del reato di attività organizzate per il traffico illecito di ingenti quantitativi di rifiuti di cui all'art. 260 D.Lgs. n. 152 del 2006, la confisca del mezzo di trasporto eventualmente utilizzato per la commissione dello stesso è obbligatoria essendo tale misura di sicurezza espressamente prevista dall'art. 259, contenente un riferimento esplicito a tutte le ipotesi di attività di gestione illecita di rifiuti di cui all'art. 256.*”

Con riferimento alle ipotesi di sequestro preventivo Sez. 3, Sentenza n. 10710 del 28.01.2009 Cc. (dep. 11/03/2009) in *Ced Cass.* Rv. 243106 “*In tema di gestione dei rifiuti, anche a seguito dell'intervenuta autorizzazione al trasporto degli stessi, non può essere disposta la restituzione del mezzo adibito al trasporto illecito di rifiuti che sia stato oggetto di sequestro preventivo finalizzato alla confisca, in quanto il sequestro preventivo "delle cose di cui è consentita la confisca" si giustifica non per la pericolosità intrinseca della cosa, ma per la funzione generalpreventiva e dissuasiva attribuitale dal legislatore*”; Sez. 3, Sentenza n. 43945 del 25.06.2013 Cc. (dep. 28/10/2013) in *Ced Cass.* Rv. 257418 “*La revoca del sequestro preventivo in relazione a fattispecie di reato per le quali è prevista la confisca obbligatoria è possibile soltanto nell'ipotesi nella quale vengano a mancare gli elementi costituenti il "fumus commissi delicti" e non per il venire meno delle esigenze cautelari, atteso che in tali ipotesi la pericolosità della "res" non è suscettibile di valutazioni discrezionali, ma è presunta dalla legge. (Fattispecie relativa a sequestro di un veicolo utilizzato per il trasporto illecito di rifiuti e, quindi, suscettibile di confisca obbligatoria ai sensi dell'art. 6 D.L. n. 172 del 2008, conv. in legge n. 2010 del 2008).*”

La scelta legislativa non determina alcuna disparità di trattamento rispetto agli altri eventuali concorrenti nel reato poiché è proprio la libera disponibilità del veicolo che ne ha reso possibile la commissione.

Il rinvio contenuto nell'art. 259 T.U. ambientale alle ipotesi di trasporto illecito di rifiuti previste dall'art. 256 T.U. ambientale ha carattere di rinvio 'mobile', suscettibile, pertanto, di riferirsi anche alle fattispecie di trasporto illecito di rifiuti di successiva introduzione.

Giova a questo punto compiere una dovuta riflessione sulle difficoltà riscontrate in tema di confisca quando ci si trovi dinanzi a trasportatori di rifiuti che non risultino essere iscritti all'Albo Nazionale Gestori Ambientali.<sup>316</sup> Alla mancanza di iscrizione si riconnette, solitamente ed in modo superficiale, una considerazione minore come se si trattasse di un mero illecito cartolare di poco conto: in realtà la mancata iscrizione è uno dei presupposti preliminari per poter operare in nero ovvero in maniera invisibile; essa non resta un'inadempienza isolata ma preannuncia, evidentemente, che quel soggetto non adempirà mai a tutti gli obblighi conseguenti (redazione di formulario, registri di carico e scarico etc) e, aspetto maggiormente significativo, non potrà mai trasportare i propri rifiuti verso impianti di smaltimento lecito.<sup>317</sup> Detto in altri termini dietro quella che sembra essere una semplice omissione cartolare si cela una cospicua attività di gestione integralmente illecita del rifiuto con conseguente danno per l'ambiente, per la salute pubblica e, infine, per l'erario dal momento che, evidentemente, quel soggetto non verserà per l'attività illecita posta in essere alcun contributo. La stessa giurisprudenza della Cassazione in proposito precisa che *“La sopravvenuta iscrizione all'Albo gestori ambientali del titolare dell'automezzo adibito al trasporto di rifiuti non esclude la confisca del mezzo stesso, precedentemente sottoposto a sequestro preventivo per la mancanza di detta iscrizione (art. 259, comma secondo, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152).”*<sup>318</sup>

La premessa è fondamentale per comprendere che queste forme di illiceità sono propedeutiche all'alimentazione dell'intero sistema di smaltimento illegale dei rifiuti; risulta, quindi, fondamentale reprimere tali manifestazioni criminose con tutti gli strumenti a disposizione, primo fra gli altri quello della confisca obbligatoria di cui all'art. 259 comma 2 TUA che

---

<sup>316</sup> Sull'argomento M. Santoloci, *Confisca obbligatoria dei mezzi utilizzati per il trasporto illecito dei rifiuti senza iscrizione all'Albo: la strategia di intestare i veicoli a terzi (“teste di paglia”) per continuare a delinquere “in nero”*, su *Diritto Ambiente* del 22 aprile 2014.

<sup>317</sup> La Cassazione con sentenza del 21.02.2011 n. 6256 della III Sezione ha precisato che l'inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione necessaria allo svolgimento di attività di gestione di rifiuti, di cui all'art. 256 co. 4 D.Lgs 152/2006 integra un reato formale, per la cui realizzazione non occorre che la condotta sia idonea alla creazione di una situazione di concreto pregiudizio per il bene giuridico protetto. Sul punto cfr. M. Bosi, *L'attività di gestione di rifiuti in violazione delle prescrizioni del provvedimento di autorizzazione (art. 256, c. 4 del D.Lgs 152/06) tra “mera condotta” e “pericolo astratto”*, su *Diritto Penale Contemporaneo*, 14 marzo 2011.

<sup>318</sup> Sez. 3, Sentenza n. 5353 del 12/01/2011 Cc. (dep. 14/02/2011 ) in *Ced Cass. Rv.* 249580.

consente di sottrarre alla libera disponibilità operativa lo strumento principale di commissione del reato ovvero il mezzo impiegato.

Anche a fronte di una norma chiara come quella citata, si deve registrare, tuttavia, nella giurisprudenza un progressivo e pericoloso arretramento della applicazione di tale misura.

Il momento più delicato non riguarda strettamente la fase della confisca ma quella fisiologicamente precedente del sequestro preventivo del veicolo che dovrebbe essere posto in essere dalla polizia giudiziaria in presenza di flagranza del reato di trasporto di rifiuti in mancanza della prescritta iscrizione all'albo. Il sequestro preventivo, anche a prescindere dal soggetto cui esso risulti formalmente intestato,<sup>319</sup> avrebbe in questo senso in prima battuta lo scopo di impedire che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze.<sup>320</sup> L'attività investigativa dovrebbe poi muoversi nel senso di accertare, anche attraverso la anamnesi delle pregresse condotte, la reale attività del conducente, onde ampliare, potenzialmente l'indagine e risalire al titolare dell'azienda che pone in essere l'attività di gestione e trasporto illecito. La confisca, infatti, potrà applicarsi al solo proprietario del veicolo e solo se questi risulti essere il responsabile del reato. Superata la prima e più delicata fase del sequestro preventivo possono presentarsi diversi scenari: se il veicolo appartiene al soggetto che risulta coinvolto nel reato va da sé il mantenimento dello stato di sequestro in vista della futura, ed obbligatoria, confisca; nel caso in cui, invece, il veicolo risultasse appartenere a soggetto estraneo al reato andrebbe valutata una possibile applicazione sostanziale del combinato disposto tra l'art. 259 comma 2 TUA e l'art. 240 c.p.;

va, *in primis*, vagliata l'eventualità che il mezzo impiegato possa essere nuovamente utilizzato e destinato al traffico illecito di rifiuti; maggiore attenzione, inoltre, va prestata alla reale appartenenza del veicolo: è da registrarsi nel campo degli illeciti *de quo* una strategia stratificata e consolidata nel tempo che consiste nell'intestazione fittizia dei veicoli impiegati per il trasporto

---

<sup>319</sup> Come confermato dalla Cassazione “è pacifico che oggetto del sequestro preventivo di cui all'art. 321 co. 1 c.p.p. può essere qualsiasi bene, a prescindere dall'appartenenza di esso, sempre che esso risulti collegato al reato, sebbene indirettamente ed idoneo, ove lasciato in libera disponibilità, a costituire pericolo di aggravamento o di protrazione delle conseguenze del reato ovvero di agevolazione della commissione di ulteriori fatti penalmente rilevanti.” Cass. Sez. III Sent. N. 12501 del 3 aprile 2012.

<sup>320</sup> Sul punto si veda la Sentenza Cass. Pen. sez. III, 27.01.2011 (dep. 23.02.2011), n. 6890 che ha ad oggetto il sequestro preventivo del mezzo di trasporto utilizzato per la commissione del reato di trasporto illecito di rifiuti, disposto ai sensi dell'art. 321 co. 1 e 2 c.p.p. in relazione agli artt. 256 e 259 D.lg. 03.04.2006, n. 152 (T.U. ambientale), nonché la correlata ipotesi speciale di confisca obbligatoria prevista dall'art. 259 co. 2 T.U. ambientale. Con riferimento all'oggetto della misura cautelare, la sentenza precisa che è suscettibile di sequestro preventivo il veicolo destinato, per le intrinseche caratteristiche costruttive, al trasporto di materiali e già adibito al trasporto di rifiuti dal proprietario che sia titolare di un'impresa che svolge un'attività che comporta la loro produzione. La libera disponibilità del mezzo integra il pericolo di agevolazione della commissione di altri reati ai sensi dell'art. 321 c.p.p. e, conseguentemente, il sequestro può legittimamente essere applicato, anche in ragione della prevista confisca obbligatoria del mezzo di trasporto di cui all'art. 259 T.U. ambientale.

in nero a soggetti formalmente estranei ai fatti in modo da schermare, in alcuni casi in maniera davvero raffinata, il veicolo dalla confisca. In conclusione occorre ricordare che la fattispecie ex art. 256 TUA si applica a chiunque eserciti una illecita attività legata alla gestione dei rifiuti; la norma, come sostenuto un orientamento per la verità minoritario, non ha natura di reato proprio integrabile soltanto da soggetti esercenti professionalmente un'attività di gestione dei rifiuti ma costituisce una ipotesi di reato comune ascrivibile anche a chi esercita attività di gestione dei rifiuti in modo secondario ovvero consequenziale all'esercizio di un'attività primaria differente.

## **9. Delitto di attività organizzata per il traffico e concorso di persone**

La particolare struttura del reato si riverbera anche sulla connotazione peculiare in tema di concorso di persone nel reato. Una condotta di partecipazione singola ed unica ad una delle attività di traffico illecito non dà infatti luogo a concorso essendo, invece, necessario che il contributo di ciascun concorrente si riferisca al complesso di operazioni che caratterizzano la gestione dei rifiuti.<sup>321</sup>

Non sempre, tuttavia, è agevole distinguere tra concorso nel o nei reati o illeciti amministrativi in materia di rifiuti – ad esempio singole operazioni concernenti il trasporto ovvero l'abbandono- e il reato complesso di cui all'art. 260; decisiva sarà, evidentemente la consapevolezza di apportare un contributo che arricchisca la stabilità e continuità dell'attività organizzata con relativo ingiusto profitto o, almeno, la consapevolezza di svolgere singole operazioni illecite atomisticamente considerate al di fuori di una stabile organizzazione.

La condotta vietata dall'art. 260 d.lgs. 152/2006 non è integrata da un'azione, o una pluralità d'azioni, ma da un'attività, ovvero 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.

---

<sup>321</sup> Possono astrattamente rappresentarsi le diverse situazioni: - i soggetti partecipano a tutte le fasi del ciclo della illecita gestione dei rifiuti: si avrà concorso di persone nel reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti; - ogni soggetto ha il potere di signoria su una singola fase del ciclo illecito: anche in tale ipotesi si concorrerà nel reato *ex art. 260 TUA* dal momento che si determinerà esclusivamente una gestione frazionata nella commissione del reato; - i soggetti originano una serie di "imprese" con cui curano la gestione illecita dei rifiuti: tale ipotesi darà vita ad una associazione per delinquere in cui il reato di attività di traffico di rifiuti costituirà uno dei reati fine dell'associazione stessa.

## 10. Delitto di attività organizzate per il traffico illecito e associazione per delinquere

Sebbene possa astrattamente ritenersi configurabile un concorso formale tra la fattispecie di cui all'art. 260 TUA ed il reato di associazione per delinquere *ex art. 416 c.p.* stante la contiguità degli elementi costitutivi, la dottrina e la giurisprudenza costante ritengono pacificamente di escludere l'applicazione di un rapporto di specialità tra le due norme potendo la fattispecie *ex art. 260 TUA* essere uno dei diversi reati fine commessi dall'associazione per cui si ritiene ammissibile il concorso materiale con il reato *ex art. 416 c.p.*

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.

Tale conclusione è supportata da diverse considerazioni: *in primis* l'elemento caratterizzante il dolo specifico nel delitto *ex art. 416 c.p.* è la consapevolezza di partecipare e contribuire attivamente alla vita dell'associazione facendo convergere la propria volontà con quella del progetto criminoso dell'associazione, elemento di cui non si connota necessariamente la condotta di attività organizzata per il traffico illecito in cui è sufficiente la prova del perseguimento di un profitto ingiusto;

in secondo luogo il reato di cui all'art. 260 del d.lgs.152/2006 si caratterizza per modalità specificatamente individuate rispetto a quelle previste per il delitto di associazione per delinquere per potersi configurare il quale non vi è bisogno di una pluralità di operazioni ed un allestimento di mezzi ed attività continuative ed organizzate, aventi ad oggetto ingenti quantitativi di rifiuti.

La stessa descrizione della condotta di cui all'art. 260 TUA nonché una marcata distinzione circa i beni giuridici tutelati dalle due norme (ambiente e pubblica incolumità da una parte e ordine pubblico dall'altro), unitamente alla possibilità di commissione del reato *ex art. 260 TUA* nella forma monosoggettiva porta ad individuare una impossibilità di accomunare le due fattispecie e rendere configurabile, di conseguenza, un concorso materiale tra il reato associativo e la fattispecie *de quo* quale uno dei reati fine.<sup>322</sup>

---

<sup>322</sup> Sez. 3, Sentenza n. 5773 del 17/01/2014 Cc. (dep. 06/02/2014) in *Ced Cass.* Rv. 258906 “È configurabile il concorso tra i reati di associazione per delinquere (art. 416 cod. pen.) e di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 260 D.Lgs. n. 152 del 2006), in quanto tra le rispettive fattispecie non sussiste un rapporto di specialità, trattandosi di reati che presentano oggettività giuridiche ed elementi costitutivi diversi, caratterizzandosi il primo per una organizzazione anche minima di uomini e mezzi funzionale alla realizzazione di una serie indeterminata di delitti in modo da turbare l'ordine pubblico, e il secondo per l'allestimento di mezzi e attività continuative e per il compimento di più operazioni finalizzate alla gestione abusiva di rifiuti così da esporre a pericolo la pubblica incolumità e la tutela dell'ambiente.” Inoltre Sez. 3, Sentenza n. 18351 del 11/03/2008 Cc. (dep. 07/05/2008) in *Ced Cass.* Rv. 240152 “È configurabile il concorso tra il delitto di truffa e

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.

E' possibile, in conclusione, che l'art. 260 d.lgs. 152/2006 sia in concorso materiale con l'art. 416 c.p. ma ciò non accade che 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.

## 11. Spedizione illegale e traffico illecito: il rapporto con la normativa comunitaria

In ambito comunitario il Regolamento CEE del 1 febbraio 1993, n. 259 si occupava al suo art. 26<sup>323</sup> di definire in maniera dettagliata il traffico illecito di rifiuti, rimandando il completamento in punto di trattamento sanzionatorio ai singoli stati membri;

---

*quello di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (art. 53 bis, D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, oggi sostituito dall'art. 260 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152), differenziandosi le due fattispecie sia per le condotte contemplate che per i beni protetti, qualificandosi in particolare quest'ultimo come reato offensivo dell'ambiente, a consumazione anticipata e dolo specifico, in quanto tale configurabile indipendentemente dal conseguimento dell'ingiusto profitto con altrui danno, purché siano integrate le condotte previste dalla norma incriminatrice."*

<sup>323</sup> Per l'art. 26: «1. Costituisce traffico illecito qualsiasi spedizione di rifiuti: a) effettuata senza che la notifica sia stata inviata a tutte le autorità competenti interessate conformemente al presente regolamento, o b) effettuata senza il consenso delle autorità competenti interessate, ai sensi del presente regolamento, o c) effettuata con il consenso delle autorità competenti interessate ottenuto mediante falsificazioni, false dichiarazioni o frode, o d) non concretamente specificata nel documento di accompagnamento, o e) che comporti uno smaltimento o un ricupero in violazione delle norme comunitarie o internazionali, o f) contraria alle disposizioni degli artt. 14, 16, 19 e 21. 2. Se di tale traffico illecito è responsabile il notificatore, l'autorità competente di spedizione controlla che i rifiuti in questione: a) siano ripresi dal notificatore o, se necessario, dalla stessa autorità competente, all'interno dello Stato di spedizione, oppure, se ciò risulta impossibile, b) vengano smaltiti o recuperati secondo metodi ecologicamente corretti, entro un termine di 30 giorni a decorrere dal momento in cui l'autorità competente è stata informata del



l'atto europeo citato è stato, in seguito, abrogato e sostituito dal Regolamento CE del 24 giugno 2006, n. 1013 dove non è dato rinvenire una definizione puntuale del traffico di rifiuti eccezion fatta per l'art. 2 par. 35<sup>324</sup> ove si individuano le caratteristiche della "spedizione di rifiuti".

Non rinvenendo, dunque, nella cornice sovranazionale attuale una chiara ed espressa definizione del traffico di rifiuti giova interrogarsi sul rapporto che può intercorrere tra la fattispecie della spedizione, configurabile astrattamente anche in presenza di un singolo atto di spedizione, e quella interna del traffico illecito di cui all'art. 260 Codice Ambientale, che risulta senz'altro maggiormente articolato.<sup>325</sup>

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 del 14.6.2006.

Secondo autorevole dottrina con il citato regolamento viene scoraggiata l'esportazione di rifiuti destinati allo smaltimento, incentivando l'autosufficienza dello Stato produttore e, dall'altro lato, viene vietata, per i rifiuti destinati al recupero. Le condotte punite sono due: effettuazione di una spedizione di rifiuti costituente traffico illecito ai sensi dell'articolo 26 del regolamento

---

*traffico illecito o entro qualsiasi altro termine eventualmente fissato dalle autorità competenti interessate. In tal caso viene effettuata una nuova notifica. Gli Stati membri di spedizione e gli Stati membri di transito non si oppongono alla reintroduzione dei rifiuti qualora l'autorità competente di destinazione ne presenti motivata richiesta illustrandone le ragioni. 3. Se di tale traffico illecito è responsabile il destinatario, l'autorità competente di destinazione provvede affinché i rifiuti in questione siano smaltiti con metodi ecologicamente corretti dal destinatario o, se ciò risulta impossibile, dalla stessa autorità competente entro il termine di 30 giorni a decorrere dal momento in cui è stata informata del traffico illecito o entro qualsiasi altro termine fissato dalle autorità competenti interessate. A tale scopo esse cooperano, se necessario, allo smaltimento o al ricupero dei rifiuti secondo metodi ecologicamente corretti. 4. Quando la responsabilità del traffico illecito non può essere imputata né al notificatore né al destinatario, le autorità competenti provvedono, cooperando, affinché i rifiuti in questione siano smaltiti o recuperati secondo metodi ecologicamente corretti. Tale cooperazione segue orientamenti stabiliti in conformità della procedura prevista all'art. 18 della direttiva 75/442/CEE. 5. Gli Stati membri adottano le appropriate misure legali per vietare e punire il traffico illecito».*

<sup>324</sup> L'art. 2 reca le «Definizioni» ove, al par. 35, per «spedizione illegale» si intende «qualsiasi spedizione di rifiuti effettuata: a) senza notifica a tutte le autorità competenti interessate a norma del presente regolamento; o b) senza l'autorizzazione delle autorità competenti interessate a norma del presente regolamento; o c) con l'autorizzazione delle autorità competenti interessate ottenuta mediante falsificazioni, false dichiarazioni o frodi; o d) in un modo che non è materialmente specificato nella notifica o nei documenti di movimento; o e) in un modo che il recupero o lo smaltimento risulti in contrasto con la normativa comunitaria o internazionale; o f) in contrasto con gli artt. 34, 36, 39, 40, 41 e 43; o g) per la quale, in relazione alle spedizioni di rifiuti di cui all'art. 3, paragrafi 2 e 4, sia stato accertato che: i) i rifiuti non sono elencati negli allegati III, III A o III B; o ii) l'art. 3, par. 4, non è stato rispettato; iii) la spedizione è effettuata in un modo che non è materialmente specificato nel documento di cui all'allegato VII». Per cui pare che, nella nuova ottica comunitaria, la definizione di «traffico illecito» di rifiuti di cui all'art. 26 del regolamento n. 259 sia stata ora sostituita da quella più ampia di «spedizione illegale» di rifiuti secondo la surriportata disposizione che, a parte le nuove ipotesi contemplate nelle lettere g), i), ii), iii), per il resto (nel suo contenuto) sostanzialmente ricalca in piena continuità normativa il citato art. 26 del previgente regolamento.

<sup>325</sup> Parte della dottrina ritiene sussista continuità normativa tra le due fattispecie: P. Ficco, *Trasporti transfrontalieri: il principio di continuità normativa salva le sanzioni del "Testo Unico ambientale" sul traffico illecito*, in *Bollettino Rifiuti*, n. 145 del novembre 2007; P. Fimiani, *La tutela penale dell'ambiente dopo il D.Lgs n. 4/2008*, Milano, 2008, 373 ss.

(CEE) 1° febbraio 1993, n. 259; effettuazione di 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.

Le condotte previste dall'art. 260 fanno riferimento ad un concetto di gestione non riducibile alla sola definizione dell'art. 183, comma 1, lett. n) del codice ambientale, ma raccolgono, altresì, azioni "satellitari", potendovi rientrare anche le attività poste in essere dai commercianti e gli intermediari che, però, vengono solitamente ricostruite dagli investigatori secondo una tracciabilità "materiale", piuttosto che da "colletti bianchi" dove gli intermediari sono più di uno e dove il rifiuto, per sé stesso, costituisce solo un'occasione per la copertura di un affare.

Volendo esemplificare incorre nella responsabilità per il reato di spedizione illecita colui che organizza, con una operazione di triangolazione tra più Stati, un traffico illecito di rifiuti con una spedizione verso un Paese extra UE di certune quantità di rifiuti, tra loro mescolati, assegnando ai medesimi rifiuti dei codici falsi diversi rispetto a quelli corretti per la reale tipologia degli stessi.

Corre l'obbligo sottolineare come anche le importazioni spesso celino aspetti talvolta illeciti: in effetti le lacune, le incongruenze e/o le contraddizioni riscontrabili nella documentazione possono consentire di scardinare la apparente veridicità della rappresentazione formale.

In conclusione, quello che sovente accade è che i traffici di rifiuti vengono organizzati non tanto dai soggetti «classici» della gestione dei rifiuti (produttore, trasportatore, ecc.) bensì da altri (dipendenti di aziende, di enti pubblici, professionisti esperti di finanza o di contrattualistica internazionale, tributaristi, ecc.) che, in siffatta complessa attività, congeniano la documentazione come un puzzle perfetto che non presenta alcuna falla in una sua lettura formale, in ciò confidando nelle lacune e/o nella incapacità e/o difficoltà degli organi di controllo di svolgere sia un controllo preventivo.<sup>326</sup>

---

<sup>326</sup>Si riportano a titolo esemplificativo alcuni casi tratti dal lavoro di A. Pierobon, *Le spedizioni illegali e il traffico di rifiuti da "colletti bianchi" (e la normativa antimafia)*, in *Diritto e Giur Agraria Alimentare e dell'ambiente*, 2011, n.4, pag. 231 "l'utilizzo del fenomeno spedizioni rifiuti per godere di contributi o provvidenze o proventi o finanziamenti di natura pubblica (per esempio quelli gravitanti - direttamente o indirettamente - sui Consorzi imballaggi) per delle lavorazioni che, invece, non vengono effettuate e così pure per il trattamento di rifiuti che vengono, invece, ceduti a soggetti terzi od esteri, in un sistema di presunzioni costruite ad hoc, tra pesate, volumi, residui, impurità, diverse tipologie e qualità: insomma dove la quantità e la qualità seguono l'affare, in quanto costituiscono esse stesse, appunto, un vero e proprio affare, non valendo in quanto merci per sé stesse da collocare in un mercato di merci (per cui riemerge la prepotenza economico-finanziaria dei soggetti che «creano» commercialmente il mercato); m- la collusione tra dirigenti privati (o pubblici) titolari o incaricati della gestione dei rifiuti per le società di appartenenza e il gestore del servizio di raccolta dei rifiuti (che dispone anche di impianti, quantomeno di stoccaggio) o altri soggetti (intermediari, commercianti, impiantisti, ecc.) dove nei contratti di affidamento vengono ad essere camuffati e alterati i codici CER (che in realtà dovrebbero essere

Il 6 dicembre 2011, volendo dar conto esemplificativamente di una delle molteplici vicende sul tema, nel porto di Taranto la Guardia di finanza, insieme all'Ufficio Antifrode dell'Agenzia delle dogane e con la collaborazione del Consorzio Polieco, ha scoperto una organizzazione transnazionale dedita al traffico globale di rifiuti plastici e vecchi copertoni.

Si tratta di una delle più grosse operazioni del genere mai fatte in Italia, frutto di un lungo lavoro investigativo iniziato nel 2009: nome in codice, "Golden Plastic" - "plastica d'oro" - conclusasi con 54 persone arrestate e il sequestro in via preventiva di beni di 21 aziende per un valore complessivo pari a oltre 6 milioni di euro.

Un copione svelato di frequente dagli inquirenti sulle tracce delle rotte illegali degli rifiuti, che dimostra l'intraprendenza e l'abilità di strutture criminali a caccia di ogni tipo di materiale di scarto da destinare a quei paesi onnivori di ogni genere di materia prima, anche sotto forma di rifiuti. Un affare milionario che come una calamita attira sempre più soggetti e muove incessantemente navi portacontainer da un capo all'altro del globo.

---

*diversi, per esempio il CER 150106 al posto del CER 150102) e così proseguendo nel circuito del privato dove vengono «commissionati» altri flussi (anche esterni) potendo «sbiancare» il rifiuto in nero, oppure creando altre tipologie di rifiuto, oppure ancora gonfiando certuni flussi di rifiuti che godono di ricavi e/o corrispettivi diversi (anche pubblici), rinsecchandone altri e così via...".*

## CAPITOLO IV

### *Criminodinamica della “impresa mafiosa” nel settore della gestione illecita dei rifiuti:*

#### *i legami con il mondo politico ed imprenditoriale.*

**Sommario:** 1. Premessa introduttiva – 2. I numeri delle ecomafie – 3. Le inchieste: dal condizionamento dei pubblici amministratori alle “navi dei veleni” – 4. La competenza delle indagini per il delitto di attività organizzate per il traffico illecito – 5. Percorso itinerante alla scoperta del sistema – 6. Le inchieste principali in tema di rifiuti: comprendere il modus operandi delle consorterie criminali – 7. Il traffico internazionale: i paesi recettori di monnezza. La posizione della Cina ed i materiali privilegiati dal mercato

#### **1. Premessa introduttiva**

*“Speriamo che il 2013 sia un anno pieno di monnezza, profughi, immigrati, sfollati, minori, piovoso così cresce l'erba da tagliare e magari con qualche bufera di neve: evviva la cooperazione sociale”*

Dall'intercettazione telefonica di Salvatore Buzzi nell'ambito dell'inchiesta “Mafia Capitale”.

(Operazione Mondo di Mezzo di dicembre 2014)

Per presentare il tema oggetto di questa ultima parte - che si prefigge l'obiettivo di anatomizzare i reati connessi alla gestione dei rifiuti sotto una prospettiva sganciata da un profilo prevalentemente tecnico ma emozionalmente guidata dalla volontà di comprendere la genesi ed il cuore di un fenomeno tanto radicato - può essere utile riportare alcuni passaggi tratti dalla relazione del Sostituto Procuratore presso la DDA di Napoli, Alessandro Milita, in occasione di un intervento ad un corso di aggiornamento professionale organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura nel 2011<sup>327</sup> *“Potere funzionale, potere relazionale, potere economico e potere coercitivo: se queste sono le principali manifestazioni del potere, l'ultimo rappresenta le fondamenta di ogni azione definibile come mafiosa. I mafiosi sono infatti i titolari dominanti del potere coercitivo e tale monopolio ha rapidamente consentito la scalata alle altre forme di potere, l'uso o l'intimazione dell'uso della violenza ha consentito la tassazione di attività economiche, lecite od illecite, ed ha rapidamente creato profitti e rendite, producendo potere economico. Se le tappe del processo evolutivo sono quelle sinteticamente tracciate, è dunque evidente la ragione per cui si parla di immersione delle associazioni mafiose: si tratta di una*

---

<sup>327</sup>Intervento sul tema “Reati ambientali e criminalità organizzata ed impresa” consultabile nella Relazione Territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella Regione Campania approvata dalla Commissione nella seduta del 5 febbraio 2013, pag. 419.

*naturale conseguenza della progressiva riduzione dell'uso della forza – segni esteriori tipici della mafiosità – e dell'incremento di altri moduli operativi, spiccatamente imprenditoriali. All'inabissamento di questi enti, divenuti sempre più simili ad altre organizzazioni, criminali e non, segue la difficoltà di accertamento delle relative dinamiche; l'organizzazione mafiosa, nella sua naturale vocazione d'impresa collettiva, seguirà dunque rigorosamente le logiche dell'iniziativa imprenditoriale e dirigerà l'azione verso i settori economici maggiormente produttivi di redditi; tra questi vi è certamente il cosiddetto ciclo di gestione dei rifiuti, nelle sue diverse forme e manifestazioni.*

*Su questo aspetto dovrà coerentemente dirigersi l'azione di contrasto dello Stato. Preliminare a qualsiasi ricognizione relativa agli strumenti investigativi azionabili contro il crimine organizzato, in danno dell'ambiente, è la ricostruzione del modello operativo degli enti collettivi delinquenziali e, in particolare, dell'impresa mafiosa, la manifestazione di società sceleris certamente più evoluta e stabile. In premessa si è inteso riferirsi all'impresa mafiosa, preferendo l'uso di questo termine rispetto a quello codificato di associazione mafiosa. I due termini sono ormai divenuti sinonimi, ma per scongiurare fenomeni di disinformazione, intenzionale o meno, ovvero la strisciante sottovalutazione della reale pericolosità dei gruppi collettivi organizzati, si parlerà sempre in termini di impresa. L'ente mafioso, in quanto principalmente strutturato nelle forme dell'impresa, condivide infatti le dinamiche e regole imprenditoriali qualora, seguendo le stesse, sia conseguibile il prefissato profitto. Se si evidenzia poi come l'impresa mafiosa, come ogni holding, possa agire affidando singole attività a persone formalmente o apparentemente esterne (per ragioni di praticità, di tutela ovvero “riservatezza” dei capi, essendo le stesse destinate a finanziare principalmente il direttivo criminale) ovvero “autorizzarne” lo svolgimento previo versamento del “tributo di vassallaggio”, si coglie la complessità delle dinamiche coinvolgenti l'associazione mafiosa e l'impegno che l'interprete deve approfondire per un corretto procedimento valutativo. Come è infatti ormai noto nella letteratura, le organizzazioni delinquenziali sono idealmente suddivisibili in due ampie categorie, i power syndicate e gli enterprise syndicate, tipi sociali idonei a sottolineare le specificità di quegli enti sociali aventi precipue finalità lato sensu “politiche” – le prime – e meramente economiche – le seconde. Mentre infatti, nel caso dei power syndicate (enti assimilabili alle organizzazioni su base familiare e/o mafiose), i connotati tipici del gruppo e la finalità prevalente sarà l'offerta di protezione violenta, il “riconoscimento” da parte delle vittime, la chiusura dell'ente rispetto all'esterno e – quale prius – l'esistenza di riti di iniziazione, nel caso di enterprise syndicate, prevarrà l'apertura del vincolo sociale, lo sradicamento sul territorio, la riservatezza rispetto all'esterno e l'eclittismo dell'azione. Nella maggior parte delle investigazioni sulla infiltrazione*

*mafiosa nel ciclo rifiuti, la figura imprenditoriale dimostratasi prevalente è infatti quella del cd. «imprenditore- mafioso», cioè di colui che, non geneticamente mafioso, viene selezionato dal clan per gestire la specifica attività economica ovvero si propone ad esso. Tale figura è quella che garantisce meglio le necessità di riservatezza – interna ed esterna – proprie di tale ruolo dedicato, contemperando la necessità di fruire di una piena matura capacità professionale. Nel settore economico di cui ci occupiamo, è ben più frequente invece che la organizzazione di stampo mafioso sviluppi un rapporto paritario, così che l'imprenditore colluso è indotto a cooperare dalla prospettiva di vantaggi economici reciproci e, dopo aver trovato con il mafioso un accordo attivo dal quale derivano impegni reciproci di collaborazione e di scambio, sviluppa all'esterno un tipo di azione dinamica e intraprendente, così che lo stesso manifesta una «generalizzata disponibilità verso l'organizzazione criminosa». A differenza di altri traffici illeciti comunque governati dall'ente mafioso (si pensi, per es., ai traffici di stupefacenti e di armi), nelle attività economico-produttive del ciclo rifiuti le organizzazioni mafiose non sono « autosufficienti », avendo necessità di stringere accordi – in prevalenza di tipo corruttivo – con pubblici amministratori e negoziare con l'impresa non mafiosa, tra cui si pone primariamente il «cliente», interessato allo smaltimento sotto costo, ossia il produttore di rifiuti. L'attore mafioso si pone dunque quale interlocutore negoziale del produttore di rifiuti – sia questi un ente privato, sia un ente pubblico – così manifestandosi in tutta la sua perniciosità il coinvolgimento nello specifico ramo d'azienda dell'holding mafiosa. Altro pesante pericolo per la possibile estensione del potere dell'impresa mafiosa si lega al carattere tipicamente trans-regionale degli accordi negoziali tra produttori e smaltitori, realizzati tramite intermediari e broker. Ciò comporta la fisiologica diffusione dell'infiltrazione mafiosa, in tale settore, sul piano nazionale, aprendo nuovi mercati. Le organizzazioni criminali hanno sfruttato proprio in questo ambito le loro migliori armi: la capacità di controllare il territorio e l'abilità nel coniugare il tecnicismo negoziale alla metodologia mafiosa. La conseguenza naturale è il monopolio. La disponibilità di interi territori da utilizzare quali discariche, nel totale disinteresse per la tutela delle matrici ambientali, costituiva e costituisce peraltro un valore aggiunto d'impresa, consentendo così di contenere significativamente i costi di smaltimento assunti dal produttore e sbaragliare slealmente la concorrenza, con grave turbamento del mercato e conseguenze estreme sull'ecosistema.»*

## 2. I numeri delle ecomafie

Dopo aver trattato delle diverse componenti della questione rifiuti nel nostro paese, aver osservato le evoluzioni a livello interno e sovranazionale della tutela ambientale e la sempre crescente attenzione verso i fenomeni delittuosi che fanno dei rifiuti il loro *core business*, quest'ultima parte del lavoro si propone un taglio marcatamente diverso, al limite del saggio, una sorta di esplorazione virtuale all'interno del circuito criminale per tentare di comprendere i concreti funzionamenti di ogni singolo anello della catena che compone l'imponente macchina del traffico e smaltimento illecito di rifiuti.

Si tenterà, inoltre, di evidenziare le caratteristiche dei personaggi e le modalità concrete attraverso cui tutti i protagonisti coinvolti entrano in contatto: a parere di chi scrive, infatti, la "conoscenza del nemico" dovrebbe porsi quale base di partenza per qualsiasi strategia politico-criminale che si auguri un minimo di efficacia deterrente.

Il fenomeno ha un nome, "ecomafia": nella lingua italiana, un neologismo coniato dall'associazione ambientalista italiana Legambiente per indicare le attività illegali delle organizzazioni criminali, generalmente di tipo mafioso, che arrecano danni all'ambiente. La definizione deriva, tuttavia, da un linguaggio giornalistico quasi sempre riferito a settori particolari della tutela ambientale, che richiama le attività gestite illegalmente dalla criminalità organizzata, in rapporto al contesto ambientale, con particolare riferimento allo smaltimento dei rifiuti;

i numeri dell'impresa vengono sovente offerti dagli studi statistici condotti dalle associazioni di tutela ambientale maggiormente dedite alla osservazione e repressione del traffico illecito di rifiuti unitamente alle elaborazioni fornite dalle forze di polizia giudiziaria che già nel 2005 - e con riferimento quindi alla vigenza della vecchia formulazione del delitto così come tracciata dal decreto Ronchi - vedevano 40 inchieste che, dal 2002, contestavano il delitto di organizzazione di traffico illecito di rifiuti, 251 persone arrestate, 817 denunciate, mentre 247 erano le aziende coinvolte in ben 19 regioni.<sup>328</sup>

---

<sup>328</sup> Nel 2004 sono state accertate 4.073 infrazioni, più di 11 al giorno, mentre sono stati effettuati 1.702 sequestri, circa 5 al giorno. Il 38,3% delle violazioni è stato riscontrato nelle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa, ovvero 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. Dal rapporto di Legambiente sui dati dell'ecomafia del 2005.

Nel rapporto dell'associazione Legambiente, datato 2011,<sup>329</sup> si osserva la crescita esponenziale del fenomeno condensato nella duplicazione dei numeri e nell'aggiunta, accanto al traffico illecito di rifiuti in Italia, 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.

Se si aggiungono i circa 6.000 illeciti accertati relativi al ciclo dei rifiuti, si registra più o meno un reato ogni 90 minuti.

Gli studi statistici svelano, con ogni evidenza, come tra gli affari più redditizi per i gruppi malavitosi, specie collocati nel sud del paese, vi sia l'illecita costruzione e gestione delle discariche di R.S.U., la raccolta dei rifiuti urbani e il traffico organizzato dei rifiuti speciali, talvolta anche speciali pericolosi per la salute dell'uomo e per l'ecosistema in genere.

Attualmente, sulla base di stime investigative, il “Sistema Rifiuti” illecitamente gestito dalla criminalità organizzata si posiziona al quarto posto della graduatoria degli affari illegali, subito dopo il narcotraffico, il traffico di armi ed il riciclaggio.<sup>330</sup>

Non bisogna trascurare un importante mutamento nella morfologia della criminalità organizzata attuale non più “rozza” come un tempo: essa oggi si giova di esperti in campo economico in grado di individuare sempre nuovi *business*; a questo ultimo proposito si è, ad esempio, osservato un crescente interessamento alle energie rinnovabili: sono numerose le investigazioni e gli atti giudiziari che segnalano uno stretto rapporto tra le cosche malavitose ed una quota parte della Green Economy (fonti energetiche alternative provenienti dall'eolico, dal fotovoltaico, dalle biomasse, dai rifiuti, ecc.).

---

<sup>329</sup> 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. Si veda inoltre Grasso P., *Le storie e i numeri della criminalità ambientale, introduzione in Rapporto Ecomafia*, in Edizione Ambiente, 2011.

<sup>330</sup> Dato tratto da S. Costa, *Nuove forze in campo contro l'ecomafia, Il Corpo forestale dello Stato entra a far parte della Direzione Investigativa Antimafia. La naturale evoluzione dei compiti di istituto verso i nuovi confini della criminalità organizzata*, in *Il Forestale*, 2012, 71 pag. 5 e ss. Nell'articolo si osserva che *“i Rifiuti Solidi Urbani prodotti annualmente in Italia ammontano a poco più di 32,5 milioni di tonnellate. Dallo studio dei Modelli Unici di Dichiarazione – MUD – depositati dalle aziende, si rinviene che i rifiuti speciali, sempre a livello nazionale, sono 138,4 milioni di tonnellate su base annua. Gli atti giudiziari e le operazioni di polizia condotte ci dicono che il dato MUD è parzialmente significativo, in quanto non risulterebbero circa 30 milioni di tonnellate di rifiuti speciali ordinari e pericolosi.”*



Tutto ciò rivela una, evidentemente ambigua, connessione tra i grossi gruppi imprenditoriali ed i clan i quali, puntando altresì sulla tradizionale forza intimidatoria unitamente alla prospettiva di ingenti guadagni, moltiplicano i loro introiti economici avvalendosi, come sovente accertato, anche di sovvenzionamenti pubblici ottenuti con la connivenza con i pubblici funzionari.

Alla staticità di una inerme politica fa da contraltare il dinamismo degli ecocriminali, come attestato, ancora una volta, dai dati del rapporto Ecomafia dell'associazione legambiente.

Non deve illudere il calo dei reati accertati nel 2013, ovvero 29.274 (in flessione di circa 14% rispetto all'anno prima), merito soprattutto del crollo degli incendi boschivi. Né, tantomeno, la leggera contrazione del *business* che, pur sceso di circa 1,5 miliardi di euro, si attesta comunque alla considerevole cifra di quasi 15 miliardi, in particolare, 14,9: la responsabilità è da individuarsi prevalentemente nella minore circolazione di soldi pubblici nelle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa, che contrae sì l'acqua sporca dove si muovono i clan, ma riduce, al contempo, i servizi in favore della collettività.<sup>331</sup>

La conferma che non vi sia alcun decremento dell'economia mafiosa discende dall'osservazione delle entrate negli altri settori "roccaforte" che caratterizzano l'azione ecocriminale (ciclo del cemento e dei rifiuti, agroalimentare, racket animali e archeomafia) che rimane sostanzialmente identico, con un volume d'affari di ben 9 miliardi.

Dopo essersi radicate nei territori di origine e poi nel resto del paese una pericolosa deriva vede il sistema mafioso infiltrarsi negli ambienti delle pubbliche istituzioni originando una drammatica commistione che rischia di sfumare i contorni tra la figura istituzionale e quella del criminale. Nel 2013 le amministrazioni comunali sciolte per condizionamento mafioso sono state 16 a cui vanno sommate le 5 del 2014 (aggiornamento al 10 aprile): dal 1991 ad oggi il totale di amministrazioni commissariate si attesta così a quota 248. Quasi sempre l'ombra delle cosche si è allungata sulla gestione del territorio, principalmente nei settori del cemento e dei rifiuti.

---

<sup>331</sup> Dati tratti dal *Rapporto Ecomafia, Le storie e i numeri della criminalità ambientale 2014* di Legambiente, Edizioni Ambiente. È da segnalare il deciso incremento dei reati accertati dalle Capitanerie di porto, ben 11.139, seguite dal Corpo forestale dello stato, 10.201, dalla Guardia di finanza, 2.061, dai Corpi forestali delle regioni a statuto speciale, 2.625, dalle 30 Polizie provinciali. Nelle quattro regioni a tradizionale insediamento mafioso (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) sono stati commessi quasi il 47% degli ecocrimini (ancora in crescita rispetto al 2012, quando era del 45,7%), a sottolineare il ruolo tutt'altro che marginale delle famiglie mafiose nel controllo del territorio. È la Campania, come ogni anno, la regina assoluta della classifica per numero di reati ambientali, avendone qui contati ben 4.703, raggiungendo da sola più del 16% di quanto è stato accertato in tutto il paese; questa regione mantiene pure il poco invidiato record di persone denunciate, 4.072, di arresti, 51, e di sequestri effettuati, 1.339. Seguono la Sicilia con 3.568 reati accertati, la Puglia con 2.931, la Calabria con 2.511. Il Lazio è la regione del Centro Italia con più ecocrimini, con 2.084 reati, 1.828 denunce, 507 sequestri e 6 arresti, subito dopo la Toscana con 1.989 infrazioni e la Sardegna con 1.864. La prima regione del Nord è la Liguria con 1.431 reati, seguita da vicino dalla Lombardia, dal Veneto e dall'Emilia Romagna.

Il palcoscenico degli attori che riveste un ruolo fondamentale nelle diverse forme di aggressione al bene ambiente è, tuttavia, sempre stato affollato da una vera e propria imprenditoria ecocriminale che si avvale di professionisti e funzionari pubblici corrotti, colletti bianchi, banchieri, uomini politici ed esponenti istituzionali;

la corruzione in campo ambientale è proprio uno dei tratti maggiormente rappresentativi delle nuove modalità di rapina al territorio: agevolata anche da una legislazione articolata e spesso ambigua, che poggia su un apparato burocratico chiamato a valutarne il rispetto e la coerenza che, nei fatti, si è rivelato assai permeabile alle pratiche corruttive, la criminalità organizzata ha potuto, nel tempo, sfruttare le contingenze favorevoli legate alla collusione con i pubblici apparati: la stessa Avvocatura dello Stato ha incidentalmente potuto constatare nei procedimenti in cui ha avuto modo di costituirsi parte civile per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per il Ministero dell'ambiente e per la struttura commissariale, la fitta trama di intrecci sottesi al profitto che i clan camorristici (soprattutto nell'area casertana<sup>332</sup>) hanno posto in essere, del tutto incuranti del disastro ambientale che andavano a concretizzare e di tutte le inevitabili conseguenze che ne derivavano per la salute pubblica.<sup>333</sup>

La criminalità organizzata non è, lo si ribadisce, solo quella che sfacciatamente sfida le istituzioni ed intimorisce i cittadini; essa ha intuito le enormi potenzialità di rivestire i panni del libero imprenditore che entra in contatto con la pubblica amministrazione, contraente dotato di altissima affidabilità e solvibilità nei pagamenti.

### **3. Le inchieste: dal condizionamento dei pubblici amministratori alle “navi dei veleni”**

Ai danni, noti, prodotti dalle infiltrazioni della criminalità organizzata nelle amministrazioni pubbliche vanno sommati, come si è potuto registrare nell'ultimo periodo, quelli causati da scelte, a dir poco avventate, nell'ambito della gestione commissariale. D'altro canto quest'ultima

---

<sup>332</sup> La provincia di Caserta è quella che ha maggiormente subito e continua a subire i danni delle illegalità connesse al settore del ciclo dei rifiuti, tanto da essere definita, iconograficamente «la terra delle ecomafie». Il territorio dal più alto tasso di criminalità d'Europa, che per la sua conformazione geografica e per la presenza radicata di associazioni per delinquere è apparso ideale per lo smaltimento illegale del più imponente quantitativo di rifiuti a livello nazionale. È stato calcolato che nei soli primi cinque anni successivi al 2000 non meno di un milione di tonnellate di rifiuti tossici (industriali e radioattivi) sono stati sversati nella sola provincia di Caserta.

<sup>333</sup> Nella pratica CT. 18970/08-Avv. Vigoriti, l'Avvocatura dello Stato ha rappresentato la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Protezione civile e il Ministero dell'ambiente, costituitisi quali parte civile, in un procedimento penale innanzi al tribunale di Santa Maria Capua Vetere che vide come imputati alcuni esponenti del cd. Clan dei casalesi i quali, utilizzando impropriamente un'autorizzazione commissariale alla società RFC per la gestione di un impianto di compostaggio, smaltirono rifiuti indifferenziato in fondi a destinazione agricola; agevolmente intuibile è il danno che ne è derivato per la salute umana, posto che i prodotti agricoli sono entrati senza controllo alcuno nella catena della distribuzione.

è stata sovente affidata in alcune sue importanti articolazioni o a soggetti che non possedevano esperienza e requisito alcuno nel settore ovvero a soggetti che, pur dotati di un'elevata professionalità, si sono mostrati immediatamente compiacenti a logiche illecite e di comodo.

Attraverso l'analisi degli atti acquisiti dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, relativamente alle indagini svolte dalla Procura della Repubblica presso il tribunale di Napoli è stato possibile acquisire piena contezza di una sorta di escalation in negativo della gestione commissariale.

Così, a titolo di esempio, nell'inchiesta cosiddetta «Rompiballe»<sup>334</sup> la Procura di Napoli ha proceduto nei confronti di amministratori e dipendenti delle società Fibe e Fibe Campania SpA, di funzionari del commissariato di Governo, e dello stesso commissario di Governo in carica dal 2000 al 2004. L'indagine ha riguardato le modalità di smaltimento dei rsu in Campania negli anni 2006/2007. E' emerso come parte dei rifiuti provenienti dagli impianti coinvolti nell'inchiesta fosse stata dirottata sia in impianti extra regione che in Germania per il tramite della società Ecolog SpA, poi Cargo SpA, del Gruppo Ferrovie dello Stato SpA.<sup>335</sup>

L'indagine Rompiballe ne ha originato una seconda, ad essa strettamente connessa e, se possibile, dai risvolti ancora più inquietanti, ovvero quella definita “Marea Nera” che ha visto

---

<sup>334</sup> Si è, quindi, istruito il processo cosiddetto «Rompiballe», nell'ambito del quale si è accertato che gli impianti hanno prodotto rifiuti difformi rispetto a quelli previsti nelle ordinanze di autorizzazione ed hanno lavorato in dispregio del previsto processo di selezione. Nel 2000 erano state costituite due società Fibe SpA e Fibe Campania SpA per la gestione del ciclo dei rifiuti urbani in Campania, società che avevano ricevuto in appalto il servizio di gestione del ciclo rifiuti in Campania. Le società avevano il ruolo di sovrintendere alle attività della società Fisia Italimpianti SpA che gestiva materialmente gli impianti di selezione del rifiuto. Con la risoluzione dei contratti di appalto ad opera del decreto legge n. 245 del 2005, è stato contestualmente previsto che i vecchi appaltatori continuassero il servizio in attesa del bando della nuova gara e del subentro del nuovo operatore. Il rapporto tra commissariato di Governo e la società Fibe SpA e Fibe Campania SpA è divenuto più stretto, divenendo queste ultime una sorta di longa manus dell'organo statale. Da un punto di vista economico del servizio, le società non avrebbero incamerato alcun compenso, ma avrebbero avuto liquidati periodicamente dei rimborsi spese sulla base di rendicontazioni predisposte e calcolate tenendo conto del totale degli stipendi, dei costi di gestione e delle spese di manutenzione degli impianti. Nella sostanza però, come accertato nel corso dell'indagine, le società che hanno continuato a gestire il ciclo dei rifiuti solidi urbani effettuavano una lavorazione del rifiuto assolutamente fittizia, atteso che le frazioni finali risultavano difformi da quanto previsto ed autorizzato. In particolare, mediante condotte attive ed omissive, venivano celati i reali risultati della gestione del ciclo dei rifiuti, consistenti nella creazione di balle di rifiuto secco prive dei parametri necessari per essere definite CDR (cod. CER 19.12.10), nella produzione di una frazione umida tritovagliata assolutamente lontana dalle caratteristiche sia del compost tout court che del compost fuori specifica, ed il più delle volte neppure sottoposta ad un trattamento aerobico (almeno tale da meritare il codice CER 19.05.01), nella produzione di percentuali di flussi di rifiuto assolutamente lontane dai dati progettuali. Il tutto con la complice condotta dei controllori, ossia dei rappresentanti del commissariato straordinario di Governo e dei relativi dipendenti. Ai fatti sopra descritti si riconnette, in via quasi consequenziale, la cattiva gestione delle discariche utilizzate dalla struttura commissariale per lo smaltimento dei rifiuti (si pensi alla discarica di Villaricca, di Macchia Soprana, alla discarica Lo Uttaro). Il procedimento penale è stato trasferito per competenza a Roma e attualmente pende in fase dibattimentale. Ricostruzione tratta dalla *Relazione della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti*.

<sup>335</sup> Il traffico illecito di rifiuti si è manifestato attraverso l'invio di frazione umida con codice 19.05.01 non veritiero, nonché attraverso l'effettuazione all'estero (ed in particolare in Germania) di una operazione di smaltimento in luogo di attività falsamente rappresentate come recupero. Il traffico illecito extraregione è stato disvelato dal NOE di Bologna e dell'ARPA Emilia Romagna, che hanno accertato che presso una discarica di Forlì venivano inviati rifiuti campani indifferenziati.

indagati pubblici amministratori e commissari straordinari per la gestione dell'emergenza rifiuti in Campania: si è appurato come i pubblici amministratori indagati avrebbero organizzato in forma massiva il conferimento del percolato negli impianti pubblici di depurazione delle acque reflue della regione Campania sulla base, principalmente, dell'adozione di due provvedimenti (uno commissariale ed uno della Giunta regionale) adottati, scientemente in totale assenza dei presupposti di legge.<sup>336</sup>

In estrema sintesi, questi gli snodi fondamentali: in Campania non esistevano depuratori adeguati a trattare il percolato giacché già di per sé inadeguati a depurare i reflui in conformità delle tabelle di legge; la maggior parte risultavano, inoltre, privi dell'autorizzazione allo scarico, e di conseguenza, a maggior ragione, di quella "capacità residua" richiesta dalla legge ai fini del conferimento del percolato; al fine di superare le obiettive impasse (insuperabili per le vie legittime), sono stati predisposti (in concorso tra soggetti pubblici e privati) atti amministrativi autorizzativi del conferimento del percolato in spregio a tutta la normativa di settore; è stato, quindi, conferito nei depuratori regionali percolato che non poteva essere scaricato, sia in ragione dell'inidoneità tecnica dei depuratori, sia in ragione della assenza di reali autorizzazioni; tutto questo passando attraverso la predisposizione di falsi certificati di analisi allegati ai formulari di identificazione dei rifiuti relativi al percolato prodotto dalle discariche;

i gestori degli impianti di depurazione, unitamente ai funzionari pubblici preposti al controllo e, comunque, coinvolti a vario titolo nella vicenda, i funzionari di Fibe e Fisia SpA, e i soggetti preposti alle discariche coinvolte e al trasporto del percolato, hanno continuato ad inviare, a trattare e ad accettare il percolato.<sup>337</sup>

A seguito di domanda specifica in merito alle possibili infiltrazioni della criminalità organizzata di stampo camorristico nel settore dei rifiuti, il Dottor Noviello, Sostituto Procuratore presso la Procura di Napoli, ha reso le seguenti dichiarazioni, di particolare rilievo per la Commissione: *"(...) il dato evidenziato che a mio avviso va rimarcato è quello di fare grande attenzione sulla lettura dei fatti e sui collegamenti e le connessioni anche soggettive al fine di verificare se davvero vi sia questa gestione della criminalità organizzata o piuttosto vi sia una gestione*

---

<sup>336</sup> Ci si riferisce alla ordinanza commissariale del 12 luglio 2006, e al decreto dirigenziale n. 690 del 2006, con cui si è deliberato di versare, così com'era, il percolato in mare. Ma ancor prima, sin dal mese di gennaio 2006, anche mediante l'adozione di atti amministrativi apparenti, in quanto illegittimi ed illeciti, era stata avviata una abusiva attività organizzata di conferimento del percolato presso i depuratori regionali, attività che, innestandosi su una già abusiva gestione dei depuratori, avrebbe determinato, come poi si è verificato, uno dei più imponenti e pericolosi traffici illeciti di rifiuti posti in essere in Campania.

<sup>337</sup> A tutti gli indagati sono stati contestati i reati di associazione a delinquere (non di stampo mafioso), attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, disastro ambientale, mentre solo ad una parte degli indagati è stato contestato il reato di truffa (poi riqualificato, nell'ordinanza cautelare, nel reato di frode in pubbliche forniture), ed i reati di falso ideologico in atto pubblico, con riferimento alle false attestazioni contenute negli atti amministrativi illeciti posti alla base dell'altrettanto illecita attività di conferimento del percolato.

*criminale di livello diverso. Mi riferisco, in generale, alla pubblica amministrazione: le indagini che abbiamo svolto ci portano a capire o comunque ad intuire che molti degli spazi che eventualmente si possono creare alla camorra, ove mai questi vengano occupati dalla camorra, ma non sempre accade, non sono procurati dalla stessa, ma sono praticamente consentiti da pubblici amministratori che, anche lontani da un contatto o da una pressione camorristica, affidandosi ad una gestione assolutamente lontana dalle regole per una serie di ragioni, che vanno dall'interesse politico all'incompetenza, alla volontà anche di abbandonare il senso di responsabilità, fanno sì che poi si porti alla commissione di reati di grandissima rilevanza, ma non necessariamente collegati alla gestione camorristica. È, infatti, una pratica molto diffusa nella pubblica amministrazione, nella gestione dei rifiuti, quella di delegare ad altri, sulla base di una presunta competenza che magari può essere accademica, ma che poi sul piano operativo, se non è accompagnata da una profonda conoscenza anche delle regole giuridiche e di amministrazione, rischia profondamente di cadere. (...)"*

Con riferimento al solo fenomeno del traffico organizzato di rifiuti, così come disciplinato dall'articolo 260 del Dlgs 152/2006 le inchieste si attestano a quota 235 (aggiornate al 10 maggio 2014), di cui 10 di queste concluse nei primi mesi del 2014, in linea con gli anni precedenti.

Se esaminassimo con accuratezza ciascuna di queste indagini noteremmo agevolmente il lato imprenditoriale dei network criminali che potremmo definire un vero e proprio crimine di impresa.<sup>338</sup>

Tra le ultime manifestazioni delle attività gestite dagli ecocriminali si registrano quelle delle navi affondate nel Mediterraneo: secondo Alessandro Bratti, Presidente della Commissione bicamerale di inchiesta sulle ecomafie questo *“È uno dei temi diventati filo conduttore di tutte le commissioni bicamerali sui rifiuti”* aggiungendo la ferma intenzione da parte della attuale commissione istituita con Legge 7 gennaio 2014, n. 1<sup>339</sup> di portare alla luce aspetti mai analizzati

---

<sup>338</sup> Passando invece in rassegna i reati accertati nel ciclo dei rifiuti, nel 2013 questi risultano in crescita del 14% rispetto all'anno precedente, raggiungendo quota 5.744 (più di 15 al giorno); in aumento anche le denunce, 6.971 (l'anno prima erano state 6.014), gli arresti, 90, e i sequestri, 2.318. La Campania è la regione con il più alto numero di reati accertati in questo settore, 953, quasi il 17% sul totale nazionale; seguita dalla Puglia con 469 reati e dalla Calabria con 452. La Lombardia guadagna il quarto posto in classifica, scavalcando con 448 reati addirittura la Sicilia (423), seguita dalla Toscana (412), dal Lazio (392), dalla Sardegna (282), dal Veneto (271) e dalle Marche (260). Leggendo i dati su scala provinciale, Napoli è quella con il più alto numero di reati accertati, 538, seguita da Roma (229), Reggio Calabria (191), Salerno (179) e Ancona (177). Dati Rapporto Ecomafia di Legambiente.

<sup>339</sup> Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati. (14G00003) (GU Serie Generale n.11 del 15-1-2014) *Art. 1 Istituzione e funzioni della Commissione 1. E' istituita, per la durata della XVII legislatura, ai sensi dell'articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati, di seguito denominata «Commissione», con il compito di: a) svolgere indagini atte a fare luce sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, sulle organizzazioni in esse coinvolte o*

con attenzione come, a titolo di esempio, l'effettivo tragitto di queste navi e la fine che hanno fatto i rifiuti tornati in Italia alla fine degli anni '80.

Tra il 1988 e il 1989, infatti, diverse “navi dei veleni”, spedite all'estero contenenti migliaia di tonnellate di rifiuti industriali italiani, rientrarono in Italia in seguito ad uno scandalo internazionale. Tra queste ad attrarre oggi gli investigatori sono la motonave Zanoobia, approdata nel porto di Genova il 29 maggio 1988 con 10.500 fusti di rifiuti industriali speciali e pericolosi, la motonave Karin B rientrata a Livorno il 19 settembre 1988 da Port Koko, in Nigeria, gestita dalla Ecoservizi di Brescia, la motonave Deep Sea Carrier, arrivata nel porto di Livorno nell'ottobre del 1988 dalla Nigeria e la motonave Jolly Rosso giunta nel porto di La Spezia nel gennaio del 1990 da Beirut in Libano.

Nella precedente legislatura, la Commissione parlamentare sui rifiuti presieduta da Gaetano Pecorella aveva dedicato un'intera relazione al fenomeno delle navi soffermandosi in particolare la scomparsa della motonave Rigel (affondata il 21 settembre '87 al largo di Capo Spartivento, nello Ionio calabrese, sospettata di trasportare “uranio additivato”), della nave ro-ro Rosso (ex Jolly Rosso, spiaggiata il 14 dicembre '90 ad Amantea in Calabria) e del cargo Cunski, scomparso nel '91 dopo aver partecipato alle operazioni di rientro dei rifiuti tossici italiani dal Libano (e, secondo le dichiarazioni del pentito di 'ndrangheta Francesco Fonti, affondato nel '92 al largo di Cetraro).

A firmare la relazione conclusiva sulle “navi a perdere” nel febbraio 2013 era stato proprio Bratti insieme al presidente Pecorella.

---

*ad esse comunque collegate, sui loro assetti societari e sul ruolo svolto dalla criminalità organizzata, con specifico riferimento alle associazioni di cui agli articoli 416 e 416-bis del codice penale; b) individuare le connessioni tra le attività illecite nel settore dei rifiuti e altre attività economiche, con particolare riguardo al traffico dei rifiuti all'interno dei territori comunali e provinciali, tra le diverse regioni del Paese e verso altre nazioni; c) individuare le specifiche attività illecite connesse al traffico illecito transfrontaliero dei rifiuti, con particolare riferimento a quelle concernenti i rifiuti, anche pericolosi, in partenza dai porti marittimi con destinazioni estere e, contestualmente, svolgere indagini, in collaborazione con le autorità di inchiesta dei Paesi destinatari dei rifiuti, per individuare attività volte a immettere nel mercato nazionale beni e prodotti, realizzati attraverso processi di riciclo di materie prime secondarie ottenute dai rifiuti, che non rispondono alle caratteristiche merceologiche e sanitarie previste dalla normativa nazionale; d) verificare l'eventuale sussistenza di comportamenti illeciti da parte della pubblica amministrazione centrale e periferica e dei soggetti pubblici o privati operanti nella gestione del ciclo dei rifiuti, anche in riferimento alle modalità di gestione dei servizi di smaltimento da parte degli enti locali e ai relativi sistemi di affidamento; e) verificare l'eventuale sussistenza di attività illecite relative ai siti inquinati nel territorio nazionale e alle attività di bonifica, nonché alla gestione dei rifiuti radioattivi; f) verificare la sussistenza di attività illecite relative alla gestione degli impianti di depurazione delle acque nonché alla gestione dello smaltimento dei fanghi e dei reflui provenienti da tali impianti; g) verificare la corretta attuazione della normativa vigente in materia di gestione dei rifiuti pericolosi e della loro puntuale e precisa caratterizzazione e classificazione e svolgere indagini atte ad accertare eventuali attività illecite connesse a tale gestione. 2. La Commissione riferisce alle Camere annualmente con singole relazioni o con relazioni generali e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità e comunque al termine dei suoi lavori. 3. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale.*

Nel corso delle indagini svolte dalla Commissione parlamentare istituita *ad hoc* sul fenomeno del traffico di rifiuti si è, inoltre, potuto verificare, con riferimento ad inchieste condotte in altre regioni italiane, uno spaccato drammatico circa l'estensione territoriale su cui operano le organizzazioni criminali dedite al traffico illecito di rifiuti e la difficoltà degli organi inquirenti di ricondurre ad unità episodi che vengono all'attenzione degli investigatori in forma parcellizzata.

Occorre, in prima battuta, prendere le distanze dallo stereotipo che individua la sola regione Campania come produttrice dei rifiuti che inquinano, poi, l'intero territorio nazionale: al contrario si è dimostrata l'esistenza di una bilaterale sequenza di rifiuti dal sud al nord e viceversa, con prevalente destinazione degli stessi presso siti di smaltimento illecitamente individuati in zone scarsamente popolate o interamente controllate dalla criminalità organizzata ovvero in zone che, per caratteristiche morfologiche, presentano cavità naturali che facilitano l'occultamento dei rifiuti.

A titolo esemplificativo, il traffico illecito di rifiuti nella direttrice Campania - Puglia dimostra da un lato, l'esistenza di un'attività che vede coinvolte due regioni per anni asserragliate da una condizione di emergenza, dall'altro di un commercio che coinvolge un territorio in cui diversi procedimenti giudiziari hanno rivelato il profondo radicamento della criminalità organizzata di stampo camorristico in questo settore.<sup>340</sup>

Con riferimento poi, alla sola regione Campania vi sono, in aggiunta, altre problematiche che rendono ancor più complesso il contrasto al fenomeno come, ad esempio, la mancanza, in capo ai funzionari dell'ARPA, della qualifica di ufficiali di polizia giudiziaria.

Gli accertamenti condotti dall'ARPAC giacciono al suo interno essendo di rado trasmessi alle sedi deputate, procura compresa.

Ancora, i dati trasmessi alla procura spesso non sono contestualizzati e non permettono di inquadrare la situazione oggetto di accertamento in un contesto più ampio, in modo da poter avviare un'indagine. Se l'ARPAC disponesse di poteri più incisivi, unitamente ad una

---

<sup>340</sup> Sempre con riferimento al tema dei traffici transregionali di rifiuti particolarmente importante è l'indagine condotta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano che ha istruito (con risultati positivi) un'indagine concernente attività continuate di traffico illecito di rifiuti che venivano smaltiti in vari siti, tra cui le discariche pugliesi "Ecolevante" e "Vergine". Il processo si è concluso con sentenze di condanna nei confronti degli imputati, alcuni dei quali condannati in sede di giudizio abbreviato con sentenza emessa dal Gup Dottor Simone Luerti, altri dal tribunale collegiale di Milano (le sentenze risultano essere state sostanzialmente confermate anche all'esito del giudizio in Cassazione). In sostanza, si assiste ad una triangolazione tra la Campania da dove sono partiti i rifiuti, la Lombardia, dove i rifiuti sono stati fittiziamente sottoposti ad un trattamento idoneo a consentire l'attribuzione del codice CER 191212, e la Puglia, ove i rifiuti sono giunti a destinazione presso la discarica Vergine muniti di documentazione falsa.

“formazione” di polizia giudiziaria, gli accertamenti godrebbero di più ampio respiro e sarebbero potenzialmente in grado di ricondurre una determinata specifica violazione, magari meramente amministrativa, in un contesto connesso ad illiceità ben più gravi, di cui quella semplice violazione oggetto di accertamento potrebbe rappresentare un indice.

#### **4. La competenza delle indagini per il delitto di attività organizzate per il traffico illecito**

La peculiare delicatezza della materia trattata dall’art. 260 D.Lgs 152/2006 ha indotto il legislatore a prevedere una competenza *ad hoc* in fase di indagini preliminari; è infatti previsto, ai sensi dell’art. 51 comma 3 bis del c.p.p. che *“Quando si tratta dei procedimenti per i delitti, consumati o tentati, di cui (...) all’articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le funzioni indicate nel comma 1 lettera a) sono attribuite all’ufficio del pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente.”*<sup>341</sup>

Quanto alla competenza territoriale essa va radicata nel luogo in cui avviene la reiterazione delle condotte illecite in quanto la stessa è elemento costitutivo del reato.

Le ragioni per le quali si è approdati a radicare nella Direzione Distrettuale antimafia la competenza per il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti possono agevolmente rinvenirsi già nella istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti ad opera della Legge 6 febbraio 2009, n. 6;<sup>342</sup>

al legislatore erano, in realtà, note da tempo le ragioni per le quali le indagini connesse al traffico dei rifiuti dovessero essere affidate ad organi inquirenti non soltanto specializzati ma al

---

<sup>341</sup>Comma aggiunto dall’art. 3, primo comma D.L. 20 novembre 1991, n. 367 convertito con modificazioni la L. 20 gennaio 1992, n. 8 e poi così modificato dal n. 1) della lettera a) del comma 1 dell’art. 5 L. 1 ottobre 2012, n. 172.

<sup>342</sup>L’art. 1 della legge recita *“Istituzione e funzioni della Commissione 1. E’ istituita, per la durata della XVI legislatura, ai sensi dell’articolo 82 della Costituzione, una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, di seguito denominata «Commissione», con il compito di: a) svolgere indagini atte a fare luce sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, sulle organizzazioni in esse coinvolte o ad esse comunque collegate, sui loro assetti societari e sul ruolo svolto dalla criminalità organizzata, con specifico riferimento alle associazioni di cui agli articoli 416 e 416-bis del codice penale; b) individuare le connessioni tra le attività illecite nel settore dei rifiuti e altre attività economiche, con particolare riguardo al traffico dei rifiuti tra le diverse regioni del Paese e verso altre nazioni; c) verificare l’eventuale sussistenza di comportamenti illeciti da parte della pubblica amministrazione centrale e periferica e dei soggetti pubblici o privati operanti nella gestione del ciclo dei rifiuti, anche in riferimento alle modalità di gestione dei servizi di smaltimento da parte degli enti locali e ai relativi sistemi di affidamento; d) verificare l’eventuale sussistenza di attività illecite relative ai siti inquinati nel territorio nazionale; e) verificare la corretta attuazione della normativa vigente in materia di gestione dei rifiuti pericolosi e della loro puntuale e precisa caratterizzazione e classificazione e svolgere indagini atte ad accertare eventuali attività illecite connesse a tale gestione. 2. La Commissione riferisce al Parlamento annualmente con singole relazioni o con relazioni generali e ogniqualvolta ne ravvisi la necessità e comunque al termine dei suoi lavori. 3. La Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell’autorità giudiziaria. La Commissione non può adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonchè alla libertà personale, fatto salvo l’accompagnamento coattivo di cui all’articolo 133 del codice di procedura penale. GU n.39 del 17-2-2009)”*



contempo preparati ed attrezzati rispetto a fatti di reato che si sviluppano in un ambito territoriale più vasto; in conseguenza è intervenuto mediante la Legge 13 agosto 2010, n. 136<sup>343</sup> che all'art. 11 comma 1 recita “*All'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale, le parole: «e dall'articolo 291-quater del testo unico approvato con d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43» sono sostituite dalle seguenti: «dall'articolo 291-quater del testo unico approvato con d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, e dall'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152,»*”; la previsione normativa rappresenta un momento storico di svolta nell'economia di contrasto al crimine organizzato ambientale.

Infatti la peculiare attitudine investigativa propria della Direzione Distrettuale Antimafia con tecniche e prospettive particolarmente pregnanti è, potenzialmente, un'arma vincente per affrontare il fenomeno dell'illecito traffico organizzato di rifiuti.

La medesima legge si incarica di annoverare la fattispecie criminosa tra quelle per le quali è possibile far operare agenti sotto copertura secondo quanto stabilito dall'art. 9 legge 146/2006 come integrata e modificata dall'art. 8 legge 136/2010.<sup>344</sup>

In sostanza il legislatore prende chiaramente posizione sostenendo e riconoscendo che l'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti rappresenta solitamente campo proprio della criminalità organizzata;<sup>345</sup>

L'Autorità giudiziaria antimafia, all'indomani della modifica normativa, ha iniziato a sollecitare le strutture territoriali del Corpo Forestale dello Stato ad intervenire nel campo info-investigativo; così con Legge 3 febbraio 2011, n.4, questo si è stabilmente insediato nelle Sezioni di Polizia Giudiziaria di ogni Procura della Repubblica su tutto il territorio nazionale.<sup>346</sup>

---

<sup>343</sup> Legge 13 agosto 2010 , n. 136 *Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia*, pubblicata nella G.U. n. 196 del 23 agosto 2010. Per una diffusa disamina su aspetti innovativi e rilievi critici della normativa cfr A. Pierobon, *Le spedizioni illegali e il traffico di rifiuti da “colletti bianchi” (e la normativa antimafia)*, in *Diritto e Giur Agraria Alimentare e dell'ambiente*, cit. p. 231 ss.

<sup>344</sup> Con riferimento alle operazioni sotto copertura osserva G. Di Leo che “*non si può non cogliere l'occasione per rilevare che mentre per le operazioni di copertura in materia di antidroga, antiterrorismo, antisequestro, e contrasto all'immigrazione clandestina viene individuata una catena di comando e di possibili deleghe al fine di autorizzare le operazioni sotto copertura nulla si dice per i restanti reati presi in considerazione dall'art. 9 della legge 146/2006 come modificata. Ciò non può non comportare, di fatto, o la pratica non applicazione della norma, o rilevanti rischi per l'agente sotto copertura che, autorizzato in modo estensivo e non formale al compimento di atti in astratto costituenti reato per individuare le prove e gli autori di tali delitti, potrebbe vedersi esposto al rischio della negazione da parte del giudice della applicazione della scriminante*” in Relazione di G. Di Leo, *Il reato di attività organizzata per il traffico di rifiuti. Modifiche in tema di competenza, Incontro di studi sul tema Nuove frontiere di contrasto al crimine ambientale*, Enna, 12 aprile 2011.

<sup>345</sup> Viene, inoltre, novellato il codice di procedura penale(art. 497) e le relative disposizioni di attuazione (artt. 115 e 147-bis) con la finalità di garantire l'anonimato dei soggetti impegnati in attività sotto copertura; in particolare, viene previsto che tali soggetti, chiamati a testimoniare nei relativi processi penali, indichino le stesse generalità di copertura, estendendo ai medesimi l'applicazione dell'esame dibattimentale a distanza, così come previsto per i collaboratori di giustizia.

<sup>346</sup> Evoluzione naturale di tale percorso è stata la definizione di un Protocollo d'Intesa, firmato il 23 aprile 2012, tra la Direzione Nazionale Antimafia ed il Corpo forestale dello Stato nella quale il C.F.S. si impegna a fornire alla D.N.A. ed alle D.D.A. ogni utile supporto informativo in ordine ai fenomeni criminali collegati con il mondo

La Direzione Distrettuale antimafia a far data dal 2010, anno in cui si è verificata l'attribuzione della competenza, ha potuto analizzare gli elementi sintomatici ed i classici *modus operandi* nelle associazioni dedite al traffico; a tal proposito le modalità più di frequente adottate si snodano attraverso i passaggi sinteticamente di seguito illustrati:

- declassificazioni dei rifiuti (specie, evidentemente di quelli pericolosi), sì da coprirli di una diversa veste con una semplice operazione che falsifica la documentazione cartacea;
- ricorso al sistema c.d. del “girobolla” che conduce anch'esso al risultato finale della declassificazione dei rifiuti, ma con un meccanismo maggiormente articolato in fasi distinte tali da far risultare falsamente operazioni di trattamento dei rifiuti medesimi in realtà mai poste in essere;
- sversamento diretto dei rifiuti, quasi esclusivamente speciali e pericolosi, nel territorio;
- scarico degli oli esausti in mare da parte delle navi;
- ricorso al meccanismo del riutilizzo nelle energie rinnovabili (biomasse, ovverosia scorie di legname, scarti delle imprese agricole), attuato attraverso l'aggiunta alla trasformazione delle biomasse stesse di rifiuti diversi, non consentiti, previa falsa declassificazione o certificazione;
- predisposizione di una filiera di società senza impianti al solo fine di 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;
- massiccio 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) e polietilene (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.).

Tale esemplificazione rende evidente come occorra, invece che riferirsi alle classiche modalità investigative, impiegare personale altamente specializzato (e coordinato) che si dedichi

---

agroalimentare ed ecomafioso compreso personale direttamente assegnato alla D.N.A. per la gestione delle informazioni investigative e per lo studio e l'analisi dei fenomeni e tecnologia e strumentazione avanzata, al fine di migliorare il contrasto ai crimini posti in essere dalla malavita organizzata. L'Autorità Giudiziaria antimafia si impegna a: analizzare i dati e le informazioni depositate dalla Forestale; restituire al Corpo, nei limiti del segreto istruttorio, le analisi e gli studi definiti sul fenomeno criminalità organizzata, curare la formazione e l'aggiornamento del personale impegnato negli specifici settori info-investigativi. Inoltre, in sede di definizione del Nuovo Codice Antimafia – Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 159 – il Governo ha inserito in modo strutturale il Corpo forestale dello Stato nei ruoli della Direzione Investigativa Antimafia.

principalmente alle indagini finanziarie, ovvero a seguire le tracce lasciate del denaro.<sup>347</sup> È assai probabile che anche le attività illecite svolte nella materia indicata siano di norma effettuate mediante società lecitamente - e talvolta appositamente - costituite che contemporaneamente operano sia nel rispetto sia in violazione della legge.

Il quadro, già di per sé complesso, non migliora allorché 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.

A fronte della indubbia utilità di usufruire degli strumenti investigativi più pregnanti (si pensi alla durata delle intercettazioni telefoniche ed ai presupposti per richiederle) vi è però il rischio che, presso la procura distrettuale, composta da magistrati che si sono dedicati per anni a tutt'altro tipo di indagini, non vi sia l'esperienza specifica necessaria e si finisca quindi con il co-delegare un magistrato della sezione ambiente. Ulteriore problema è quello relativo alla trattazione dei reati contravvenzionali previsti dal testo unico ambientale. Trasferire solo l'articolo 260 del decreto legislativo n. 152 del 2006 alla competenza della direzione distrettuale antimafia fa sì che si rischi di trascurare tutti i reati contravvenzionali, o comunque minori, previsti nel codice ambientale.

In conclusione meritano un cenno anche le nuove possibilità di apprensione dei patrimoni illeciti derivanti dal traffico illecito dei rifiuti ovvero le innovazioni della normativa in tema di misura di prevenzione antimafia - legge n. 575 del 1965 - e la confisca ex articolo 12 *sexies* decreto legge n. 306 del 1992.

L'effetto si deve al combinato delle leggi n. 125 del 2008, n. 94 del 2009 e n. 136 del 2010.

La previsione, ex articolo 10, comma 1, lett. A) della legge n. 125 del 2008, dell'azione di prevenzione patrimoniale nei confronti dei soggetti indiziati «di uno dei reati di cui all'articolo 51 co 3-bis c.p.p.» e la successiva inclusione della norma di cui all'articolo 260 TUA nel catalogo dei delitti di competenza della DDA, comporta la diretta applicazione della misura di prevenzione anche ai trafficanti di rifiuti;

---

<sup>347</sup> 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.

non è stato introdotto il reato ex articolo 260 TUA tra quelli che legittimano il procedimento per la confisca ex articolo 12-sexies decreto legge n. 306 del 1992, ma si tratta di uno strumento di contrasto patrimoniale che viene applicato nelle indagini concernenti i traffici di rifiuti, spesso connessi a reati, quali quelli ex articolo 416-bis, 648-bis e ter c.p., che consentono il ricorso a questo provvedimento ablatorio.

Da ultimo occorre ricordare il sequestro per equivalente o di valore: prima dell'inclusione dei reati ambientali quali reati-presupposto per l'avvio della responsabilità amministrativa degli enti e delle persone giuridiche (decreto legislativo n. 231 del 2001) era possibile ricorrere alla confisca per equivalente nel caso in cui il traffico illecito dei rifiuti fosse aggravato dal carattere transnazionale del crimine, ex articolo 4 legge 146 del 2006. In caso di crimine transnazionale, infatti, è prevista la confisca per equivalente dei proventi e dei profitti illeciti, ai sensi degli articoli 10 e 11 legge 146 del 2001. La previsione dei crimini ambientali nell'ambito del decreto legislativo n. 231 del 2001 consente, oggi, di effettuare la confisca per equivalente dei proventi del reato ai sensi dell'articolo 19 del citato decreto legislativo.

## **5. Percorso itinerante alla scoperta del sistema**

Nel settore dei rifiuti si assiste ad una continua metamorfosi del *modus operandi* dei trafficanti che, senza abbandonare il classico sistema di trasporto e smaltimento illecito, si sono lanciati in massa verso altri modelli criminali sicuramente più moderni e redditizi. Sarebbe un errore, soprattutto oggi, guardare ai trafficanti solo come ai personaggi raccontati fino a qualche anno fa nei rapporti delle associazioni che studiano il fenomeno e nelle fiction, cioè solo come coloro che si posizionano nel mercato dei servizi per offrire ai produttori di scarti, soprattutto industriali, soluzioni sbrigative ed economiche, possibili solo scaricando i veleni nelle cave o nei campi agricoli, se non nei corsi d'acqua o nell'impasto del calcestruzzo. Oggi, infatti, i trafficanti si muovono anche nei circuiti globali del riciclo in nero oppure del finto riciclo, così come usano le iscrizioni all'Albo dei gestori ambientali e le autorizzazioni a trattare rifiuti per montare imponenti truffe erariali e finanziarie o per riciclare i capitali sporchi delle mafie.

Comprendere, a almeno tentare di farlo, il funzionamento della gestione illecita dei rifiuti nel nostro paese vuol dire per prima cosa domandarsi perché le associazioni criminali organizzate siano da sempre attratte da questo mercato; e allora occorre ricordare che la c.d. "mafia" sia essa camorra, 'ndrangheta o scu da alcuni decenni funziona come una vera e propria s.p.a. o, se

vogliamo, come una sorta di macchina parallela ed antitetica allo stato e che proprio come quest'ultimo cerca di reperire fondi e denaro per far funzionare le sue attività.

Quello dei rifiuti può essere il fenomeno che emblematicamente descrive il funzionamento di questa macchina: i trafficanti hanno per decenni intossicato le terre dalle quali geneticamente provengono per ottemperare agli "accordi" intrattenuti con le aziende del nord del paese (specie nord-est) intombando (e continuando a farlo tutt'oggi) centinaia di migliaia di quintali di rifiuti pericolosi e non, scorie di ogni genere e materiale tossico ed altamente radioattivo che lentamente continua ad avvelenare acqua e terra e a modificare la stessa morfologia del territorio<sup>348</sup> in quelle che sono storicamente, le quattro regioni maggiormente afflitte da questa piaga: Sicilia, Campania, Calabria e Puglia.

La zona più colpita dal traffico dei veleni si insinua tra i comuni di Grazzanise, Canello Arnone, Santa Maria La Fossa, Castelvoturno, Casal di Principe, nonché nel perimetro napoletano di Giugliano, Qualiano, Villaricca, Nola, Acerra e Marigliano: qui la concentrazione massima di rifiuti, tossici e non, oggetto di sversamento illegale;

ai dati sui rifiuti sversati fanno da *pendant* i numeri dell'impresa: grazie a questo business si stima che nelle casse delle società camorristiche possano essere entrati circa 44 miliardi di euro in quattro anni.<sup>349</sup>

Una delle prime operazioni in materia, denominata «Cassiopea» - sia per la complessità del procedimento, sia per il numero degli indagati, sia ancora perché permise, per la prima volta a livello nazionale, di acquisire elementi di prova in merito all'esistenza di un imponente traffico e smaltimento illecito di rifiuti sulla rotta nord-sud, ed in particolare di rifiuti pericolosi provenienti dal Veneto, dalla Lombardia, dal Piemonte e dalla Toscana - dimostrò, in un momento in cui in Italia ben poche indagini si facevano questo campo, l'esistenza di una vera e propria organizzazione criminale. Il dato fondamentale è che si scoprì che questa organizzazione si occupava del trasporto sulla rotta nord-sud, dall'Italia settentrionale verso la provincia di Caserta, che si apprestava a diventare, purtroppo, quello che poi è diventata, ossia la pattumiera d'Italia.<sup>350</sup>

---

<sup>348</sup> Si stima, fonte Legambiente, che se tutti i rifiuti venissero accorpati in un'unica soluzione ne deriverebbe una catena montuosa di quattordici milioni di tonnellate: in sostanza una montagna di 14.600 metri con una base di tre ettari.

<sup>349</sup> Fonte, R. Saviano, *Gomorra, Viaggio nell'impero economico e nel sogno di dominio della Camorra*, Milano, 2006.

<sup>350</sup> Il procedimento summenzionato, sebbene fossero state effettuate lunghe e complesse indagini, si è concluso, dal punto di vista processuale in un «nulla di fatto», essendo stata emanata una sentenza di non doversi procedere per maturata prescrizione dei reati. La Commissione parlamentare sul traffico illecito di rifiuti ha richiesto alla Procura di Santa Maria Capua Vetere una nota esplicativa in merito alle ragioni per le quali il processo non si è concluso nei termini prescrizionali, sebbene, come peraltro evidenziato nella stessa relazione, si sia trattato di uno dei processi più importanti in materia ambientale aperti presso la sede giudiziaria in oggetto.

Negli ultimi anni si è assistito chiaramente al passaggio dalla mera raccolta e gestione dei rifiuti alla stipula di un patto imprenditoriale con il quale le maggiori famiglie afferenti il clan dei casalesi, ma non solo,<sup>351</sup> si spartivano l'intero controllo sul ciclo dei rifiuti: in conseguenza di ciò circa ventimila tonnellate di rifiuti tossici sono partiti da Brescia, Milano Pavia e Pisa per essere riversati ed intombati senza alcun ritegno nelle campagne della Campania tra Napoli e Caserta; appare evidente, si ripete, che il viaggio dei rifiuti segua un unico filo nord-sud.

Si può affermare che i territori della Campania possano rappresentare lo specchio dell'attività imprenditoriale e produttiva del nostro paese; ogni campagna libera, ogni appezzamento di terreno è stato ridestinato all'intombamento di una particolare categoria di rifiuti proveniente da impresa, fino al limite di ricreare vere e proprie collinette artificiali di rifiuti (spesso tossici) ricoperti da un sottile strato di terreno per dare l'illusione di trovarsi in un piacevole paesaggio di campagna.<sup>352</sup> oggetto di smaltimento può essere qualunque cosa di cui un'impresa abbia interesse a liberarsi a costi più vantaggiosi rispetto al percorso legale dalle scorie derivanti dalla metallurgia termica dell'alluminio, alle polveri prodotte dalle industrie siderurgiche, in particolare dagli inceneritori, fino alle vernici e ai reflui industriali intrisi di da ogni sorta di metallo pesante, amianto, cadmio, nichel, cromo etc.

I soggetti che prendono parte a questa catena sono molteplici e tutti a loro modo fondamentali: si parte dai titolari delle industrie (medie o piccole) che ricercano la soluzione migliore per lo smaltimento delle loro scorie e si arriva ai titolari dei centri di stoccaggio situati nel sud del paese che, mediante il classico sistema di giro bolle o attraverso la miscelazione dei rifiuti tossici con altri di diversa natura in modo da declassificarli ed ottenere un codice cer diverso e non indicativo della reale pericolosità, riescono a ridenominare un carico di rifiuti tossici in innocuo residuo non pericoloso.

Al centro di questa catena vi sono altri anelli fondamentali: i chimici, essenziali nella fase di miscelazione ed attribuzione di nuovi codici cer,<sup>353</sup> i trasportatori,<sup>354</sup> personale fedele cui è

---

<sup>351</sup> Ci si riferisce al clan dei casalesi nella gestione delle famiglie dirette da Schiavone e Bidognetti ma anche altri clan come ad esempio i Mallardo di Giugliano.

<sup>352</sup> L'operazione denominata Madre Terra condotta dalla Procura di Santa Maria Capua Vetere nel 2006 ha permesso di scoprire lo sversamento illecito tra i Comuni di Castelvolturmo e San Tammaro di migliaia di toner per stampanti provenienti dalle industrie del nord contenenti un altissimo tasso di cromo esavalente, come noto ad alto potenziale cancerogeno. L'attività investigativa relativa all'operazione "Madre Terra II", condotta nell'ambito del medesimo procedimento penale dell'operazione "Madre Terra", consentì di raccogliere elementi di rilevante spessore probante a carico di un altro impianto di compostaggio; anche in questa seconda operazione i reati contestati sono quelli di associazione a delinquere finalizzata al traffico illecito di rifiuti, falsi in genere ed altri reati "satelliti".

<sup>353</sup> L'esperienza investigativa attesta che il contributo fornito dagli analisti chimici dei rifiuti in contesti riconducibili al traffico illecito dei rifiuti è strategicamente fondamentale in quanto gli stessi, a volte in qualità di consulenti o responsabili tecnici presso gli impianti a loro collegati, forniscono un costante apporto consistente nella formazione di certificati di analisi falsi *ad hoc* in base alle possibilità di mercato legate allo smaltimento e recupero dei rifiuti, con forme di vera e propria accondiscendenza alle esigenze del committente.

affidato il delicato compito di attraversare il paese con un carico tossico travestito da rifiuto ordinario - come emerso da varie indagini, le società di trasporto, su commissione delle società di intermediazione commerciale, hanno garantito senza soluzione di continuità la regolarità del traffico illecito dei rifiuti da impianti di stoccaggio intermedio e condiviso la falsificazione cartolare - ed infine gli smaltitori ovvero i gestori delle discariche che possono essere sia lecite ma reindirizzate allo smaltimento illegale che completamente abusive (non si devono immaginare necessariamente grossi spazi destinati allo smaltimento illecito: anche un piccolo appezzamento di terreno può essere agevolmente convertito in discarica abusiva).

La realtà investigativa ha dimostrato che molto raramente il traffico viene organizzato da soggetti che gestiscono i rifiuti in modo completamente abusivo; ciò in quanto un semplice controllo delle forze dell'ordine, magari operato casualmente "su strada", potrebbe portare alla scoperta dell'attività illecita. Per contro, il traffico illecito di rifiuti viene ordinariamente gestito ed organizzato da imprese che sul piano formale sono dotate di taluni provvedimenti autorizzatori per la gestione dei rifiuti. In questo modo, infatti, diventa molto più difficile per gli investigatori verificare che, accanto all'attività autorizzata, venga svolta una parallela attività illecita o che l'attività di gestione sia in realtà sistematicamente compiuta con modalità diverse da quelle autorizzate. Infatti, l'individuazione della "trasgressione" alla attività legale è operazione di gran lunga più complicata rispetto all'accertamento dell'illecito *tout court*, commesso da parte di chi non è operatore del settore.

Va, inoltre, aggiunto che le imprese spesso si rendono altresì responsabili del reato di emissione ed utilizzazione di fatture false: le aziende criminali, poiché raggiungono enormi guadagni con il traffico illecito, hanno necessità di crearsi rilevanti "costi" fittizi; ciò al fine di evadere le imposte dirette ed il pagamento di considerevoli somme a titolo di IVA. L'emissione e l'utilizzazione delle fatture false si sono rivelate essere la conseguenza necessaria della conduzione illecita degli impianti di trattamento rifiuti. È chiaro che il ritorno economico della gestione illecita dei rifiuti è, in primo luogo, quello di non sostenerne l'ordinario costo di smaltimento che ammonta per alcune categorie di rifiuti a somme di gran lunga superiori al costo sostenuto per lo smaltimento illecito.

A questa ragione primaria si aggiungono altre motivazioni, in quanto, l'obiettivo degli operatori economici illeciti è anche quello di ottenere un ulteriore ricavo dalla gestione e dallo

---

<sup>354</sup> L'ultimo passaggio del trasporto fino al sito di smaltimento unitamente al concreto sversamento del carico è sempre più spesso affidato a minori: come ha potuto verificare l'indagine "Eldorado" del 2003 i camionisti di professione erano sempre più riluttanti a trasportare rifiuti altamente pericolosi per la loro stessa vita come, ad esempio, compost adulterato ovvero concime misto a veleno la cui sola inalazione avrebbe compromesso il sistema respiratorio; la fase più delicata, giacché nello sversamento di fusti tossici generalmente anche male accatastati, può verificarsi con molta facilità l'esalazione di inquinanti viene spesso affidato quindi, e per pochi euro, a minori poco più che bambini, quasi orgogliosi di essere assoldati per un compito così importante.

smaltimento illecito irregolare dei rifiuti. La conseguenza è che le società operanti in maniera illecita acquisiscono un introito di molto superiore alle uscite e, comunque, di molto superiore ai normali ricavi di mercato conseguiti dalle aziende che operano lecitamente nello stesso settore.<sup>355</sup>

Nelle catene allestite dai soggetti operanti nel traffico illecito di rifiuti viene quasi sempre inserito un impianto di stoccaggio, finalizzato al declassamento cartolare degli stessi mediante lo stabile sistema del giro bolla che consiste nel sostituire la sola documentazione di accompagnamento dei rifiuti, senza che essi vengano scaricati dall'autocarro.

Fanno da corollario al panel degli attori sopra indicati tecnici e funzionari delle pubbliche amministrazioni solitamente conniventi con le organizzazioni stesse.

Per essere completo, tuttavia, l'apparato deve servirsi delle società di intermediazione commerciale che provvedono ad individuare le soluzioni più convenienti da adottare per smaltire i rifiuti, pilotando fin dalla produzione (in concorso quindi con i produttori) il flusso illegale funzionalmente alle esigenze di questi ultimi ed offrendo un efficientissimo servizio alternativo che garantisce, soprattutto, l'abbattimento dei costi mediante declassificazione cartolare ovvero attraverso la compilazione con dati fasulli della documentazione di accompagnamento (formulali di identificazione rifiuti – certificati di analisi) all'origine, presso i produttori, o, lungo il percorso, fino ai luoghi di destinazione finale. Attraverso l'attività di intermediazione si esercita un vero e proprio monopolio in un determinato circuito sicché nessuno, al di fuori di colui che esercita questo tipo di controllo, potrà mai fare da intermediario per il rifiuto da smaltire su quel determinato territorio.

---

<sup>355</sup> Vi è tutta una serie di reati connessi al traffico illecito di rifiuti: in particolare si vedano i reati fiscali, quelli di falso, il disastro (articolo 434 c.p.) ed il riciclaggio. Poiché il traffico di rifiuti comporta utili enormi, è infatti indispensabile per l'imprenditore che opera illecitamente abbassare il reddito imponibile e crearsi costi fittizi attraverso fatture per operazioni inesistenti, organizzate in maniera più rozza e semplice con una società cartiera laddove il traffico sia di piccole dimensioni, ed in maniera molto più ampia con un carosello di società tutte collegate tra di loro da rapporti di dare e avere falsi, proprio per creare l'impressione di costi che non avevano alcuna ragione di essere, laddove il traffico sia invece di più grandi dimensioni. Dall'analisi dei flussi finanziari, inoltre, si è potuto comprendere come gli enormi guadagni derivanti dal traffico dei rifiuti siano il frutto del reimpiego di provviste illecite. Parte dei proventi derivanti dal traffico di stupefacenti, dalle attività estorsive convergono nelle società che gestiscono illecitamente i rifiuti. Si tratta di un fenomeno di portata gravissima. Le disponibilità economiche gestite da soggetti criminali finiscono inevitabilmente per svolgere, in particolare in questo delicato settore un ruolo di inquinamento dello stesso, con effetti gravemente distorsivi sul versante della concorrenza. Per un'accurata ricostruzione si veda *"I reati che più frequentemente sono collegati al traffico illecito di rifiuti"*, parte delle audizioni del 14 luglio 2009 e del 19 maggio 2010 davanti alla Commissione della Dott.ssa Ribera, Sostituto Procuratore presso la Direzione distrettuale antimafia, in *Relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella regione Campania* approvata dalla Commissione nella seduta del 5 febbraio 2013, pag. 390.



L'attività di smaltimento illecito sui terreni rappresenta l'altra faccia del controllo camorristico: non solo controllo del mercato, come nell'intermediazione, ma anche controllo del territorio in senso tecnico.<sup>356</sup>

Quindi, di fatto, le società di intermediazione commerciale costituiscono i veri e propri motori dell'intera attività relativa allo smaltimento dei rifiuti, rappresentando il tramite tra il produttore del rifiuto e le ditte che si occupano dell'esercizio di quelle attività che ruotano intorno alla sua movimentazione. Le società di intermediazione commerciale, per la loro natura di aziende di servizi, non entrano "fisicamente" mai a contatto con i rifiuti ma operano esclusivamente per l'organizzazione dell'illecito meccanismo diretto al servizio dello smaltimento.

Personaggio chiave è quindi il mediatore, comunemente definito stakeholder; lo stakeholder figura tradizionalmente dedita al supporto delle imprese nelle fasi di studio dei rischi e nella definizione delle migliori scelte aziendali, nel settore del traffico illecito riveste un ruolo ben preciso; solitamente si tratta di una persona di alto livello culturale con una buona istruzione, spesso laureato che si dedica all'intermediazione tra le figure apicali delle imprese e gli esponenti delle famiglie criminali che gestiscono il traffico dei rifiuti. Tra le sue abilità si annovera una perfetta conoscenza dei formulari CER che gli consente di destreggiarsi agevolmente al suo interno unitamente ad una buona conoscenza delle norme (e delle modalità per aggirarle).

Il vantaggio è evidente: in primis gli amministratori di impresa, di sovente persone rispettabili, non hanno alcun rapporto diretto con la singola famiglia che gestisce il traffico potendosi di conseguenza alleggerire la coscienza simulando a loro stessi di aver semplicemente optato per la scelta maggiormente conveniente in sede di affidamento dell'appalto per lo smaltimento delle loro scorie;<sup>357</sup> anche gli stakeholder, inoltre, corrono un rischio tutto sommato basso essendo concretamente difficile, a livello probatorio, dimostrare un loro effettivo coinvolgimento; essi, infatti, raramente vengono affiliati ai clan divenendone parte integrante: questo consente

---

<sup>356</sup> Si è quindi passati dalla figura del camorrista imprenditore alla figura dell'imprenditore camorrista, attività economica dalla quale possano ricavarsi illeciti profitti. Si sfumano ancora di più per gli investigatori, come anche per gli operatori economici, i confini tra economia legale ed economia illegale e si diffonde in maniera subdola e penetrante la forza della criminalità organizzata. Forza che si manifesta nella capacità di determinare posizioni di monopolio o quasi, di condizionare le scelte imprenditoriali dei titolari delle imprese, della capacità di condizionare gli acquisti dei mezzi, i prezzi dello smaltimento, i lavoratori da assumere.

<sup>357</sup> "Esistono due tipi di produttori di rifiuti: quelli che non hanno altro obiettivo se non risparmiare sul prezzo del servizio, non curandosi dell'affidabilità delle ditte a cui appaltano lo smaltimento. Sono quelli che vedono la loro responsabilità terminare appena fanno uscire i fusti dei veleni dal perimetro delle loro aziende. E quelli direttamente implicati nelle operazioni illegali, che smaltiscono loro stessi illegalmente i rifiuti. In entrambi i casi la mediazione degli stakeholder è necessaria per garantire i servizi di trasporto e l'indicazione del luogo di smaltimento, e l'aiuto per rivolgersi a chi di dovere per la declassificazione di un carico." Tratto da R. Saviano *Gomorra, Viaggio nell'impero economico e nel sogno di dominio della Camorra*, cit., 318.

l'ulteriore vantaggio di poter lavorare al contempo al servizio di diverse famiglie: in buona sostanza degli agenti commerciali, dotati puntualmente di listino prezzi, in cerca di acquirenti per le loro offerte e alla costante, spasmodica ricerca di terreni da poter ricondizionare e destinare all'intombamento di qualsiasi specie di veleno. E quando le discariche divengono sature ecco pronta la soluzione: appiccamento di un rogo per bruciare tutta la spazzatura e ottenere nuovo spazio da destinare allo smaltimento; il fenomeno è stato ribattezzato "terra dei fuochi"<sup>358</sup> per identificare i luoghi geograficamente più coinvolti ovvero Giugliano, Villaricca e Qualiano: qui insistono ben 39 discariche di cui 27 gestiscono rifiuti pericolosi; la tecnica di appiccamento è semplice e collaudata e vede spesso l'impiego di minori (solitamente rom) incaricati della gestione del fuoco: gli incendi che ne derivano comportano esalazioni altamente tossiche dal momento che tossico è ciò a cui viene dato fuoco.<sup>359</sup> Nel territorio di Castel Volturno è ancora frequente questo fenomeno e si continua ad assistere ad un'attività sistematica di deposito di rifiuti speciali, come le scorie d'altoforno contenenti metalli pesanti e diossine, concimi, fertilizzanti, residui di lavorazione del pellame ed anche eternit. A queste azioni di deposito seguono, come già esposto in precedenza, gli incendi, funzionali sia alla eliminazione di qualsiasi elemento che possa consentire di risalire al luogo ed al soggetto produttore del rifiuto, che alla riduzione della massa volumetrica del deposito illegale, in modo da permettere al sito di ricevere successivi ed ulteriori sversamenti. Dai fuochi si propagano colonne di fumo nero,

---

<sup>358</sup> Con riferimento al fenomeno, in data 26 ottobre 2012, il presidente della provincia di Caserta Zinzi ha trasmesso alla Commissione di inchiesta sui rifiuti una nota (doc. 1395/1) nella quale ha evidenziato che il fenomeno, di dimensioni crescenti, «*affligge ormai da circa un decennio vaste porzioni di territori in ambito provinciale e sovraprovinciale, il cui risultato è pagato in prima persona dai cittadini, che vedono negare il loro diritto alla salute ed alla fruizione di un ambiente non contaminato. Quanto sopra si riflette a sua volta su due aspetti fondamentali: da una parte si assiste ad un generale impoverimento della qualità della vita, connesso al degrado di vaste porzioni di territorio; dall'altra, dato ancora più preoccupante, il quadro statistico fa emergere un allarmante incremento di patologie tumorali*».

<sup>359</sup> Le attività di deposito avvengono alle prime luci dell'alba o verso l'imbrunire e coincidono con gli orari di apertura e chiusura dei cantieri. Nella maggior parte dei casi si tratta di rifiuti non domestici e di derivazione industriale, la cui tipologia è ampia. All'interno di essa compaiono pneumatici non recuperabili, che determinano un aumento della capacità calorica del fuoco, plastiche di diversa origine e natura, spesso derivanti dai processi di lavorazione agricola e conseguentemente intrisi di sostanze velenose. L'elenco dei rifiuti comprende anche scarti di lavorazioni di pellame, tessuti, di officine metal meccaniche ecc. La frequenza dei depositi dei rifiuti è giornaliera, mentre quella degli incendi è bisettimanale e l'orario in cui viene dato fuoco ai rifiuti si concentra la sera, determinando una evidente difficoltà per lo spegnimento. Le zone in cui materialmente avviene il deposito dei materiali, che verranno poi incendiati, sono costituite in genere da luoghi isolati e marginali rispetto al centro comunale ed, in taluni casi, sono anche posti ai limiti del confine provinciale. *Relazione Corpo forestale dello Stato, Comando regionale per la Campania contenuta nella Relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella regione Campania* approvata dalla Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella seduta del 5 febbraio 2013. Si può tendenzialmente ritenere che non esiste, in senso stretto, una regia della malavita organizzata rispetto all'attività in parola, piuttosto si può ipotizzare che lo smaltimento illegale dei rifiuti tramite incenerimento rappresenti la fase terminale di una catena produttiva al vertice della quale gravitano una miriade di aziende del napoletano che, producendo in buona parte in nero, hanno poi la necessità di smaltire i rifiuti attraverso un circuito illegale.

dovute alla combustione di copertoni, che contengono altissime concentrazioni di diossine e furani che, a loro volta, per ricaduta contaminano le sottostanti produzioni agricole.

Una ulteriore forma di smaltimento di rifiuti pericolosi e non, registrabile in particolar modo nel casertano, è dato dalla presenza di numerose discariche abusive ricavate nelle fosse di escavazione di cave di tufo o di argilla dismesse. Tale azione, resa molte volte evidente dal confronto di riprese di foto aeree, ha evidenziato in più casi che le fosse di escavazione erano in fase di riempimento con rifiuti di diversa natura o erano state già colmate e sulle superfici erano state addirittura localizzate delle coltivazioni agricole.

Una riflessione, tuttavia, a questo punto è d'obbligo sottolineando sin da subito che non si vuole in alcun modo tentare di fornire una giustificazione al sistema deviato.

Occorre ammettere, infatti, che la criminalità organizzata negli anni si è posta sul mercato in maniera assolutamente concorrenziale con riferimento alla gestione dei rifiuti, consentendo, se non il rilancio, quantomeno il mantenimento dell'economia: non può tacersi infatti che la riduzione del costo per l'impresa ha spesso assicurato, in un momento storico di grosse difficoltà quale quello attuale, la sua stessa esistenza in vita ed il mantenimento dell'indotto da queste derivanti: il lavoro delle altre imprese ovvero il mantenimento del posto per le centinaia di operai coinvolti.

Deve al contempo sottolinearsi come le imprese che facciano ricorso a tali meccanismi deflattivi dei costi vadano a detrimento della c.d. economia sana ovvero di quella che sopporta spese esose per la gestione lecita dei rifiuti.

La geografia dello smaltimento è in perenne crescita: le inchieste giudiziarie denominate "Re Mida", "Mosca" e "Agricoltura biologica" condotte nel 2004 hanno dimostrato il coinvolgimento attivo della toscana, dell'Umbria e del Molise; è emersa inoltre una ulteriore sofisticazione nella strategia criminale; l'operazione Mosca della Procura della Repubblica di Larino ha fatto emergere lo smaltimento di oltre cento tonnellate di rifiuti speciali provenienti dai settori della metallurgia e siderurgia; i clan inoltre avevano individuato un sito di compostaggio disponibile a miscelare i rifiuti (nella specie manto stradale ad altissima concentrazione catramosa) con la terra in modo da ridefinirne il materiale di risulta come fertilizzante; risultato: oltre che il risparmio dei costi di smaltimento il guadagno derivante dalla legittima vendita di veleno sotto mentite spoglie di fertilizzante.

## **6. Le inchieste principali in tema di rifiuti: comprendere il *modus operandi* delle consorterie criminali**

Non sarebbe, evidentemente, possibile in questa sede passare in rassegna le centinaia di indagini che solo negli ultimi anni hanno riguardato i fenomeni di traffico e smaltimento illecito di rifiuti di varia natura.

Si ritiene utile, tuttavia, esaminarne alcuni nella convinzione che essi presentino dei tratti periodici ovvero siano in grado di indicare delle costanti e, di conseguenza, ci diano la misura del reale contesto di riferimento.

### **Operazione denominata “Ragnatela”**

Coordinata dalla Procura della Repubblica di Napoli – Direzione Distrettuale Antimafia: l’attività investigativa, avviata nel gennaio 2011 dal Corpo forestale dello Stato, Comando provinciale di Benevento e Comando Stazione di Montesarchio condotta avvalendosi di intercettazioni telefoniche e video riprese oltre che di diversi servizi d’osservazione e controllo del territorio ha permesso di documentare *“l’esistenza di una ramificata rete per l’attività organizzata dedicata al traffico illecito di rifiuti speciali pericolosi, solidi e liquidi tombati nei terreni della località “Stazione”, in agro del Comune di Ceppaloni (BN),”*. In particolare gli uomini del Corpo forestale dello Stato hanno rinvenuto sepolti non meno di 10.000 metri cubi di rifiuti pericolosi sanitari a rischio infettivo - siringhe usate, provette, aghi, flebo- mescolati artatamente dai gestori della discarica abusiva con altri rifiuti speciali provenienti, prevalentemente da cantieri edili della vicina Benevento.

I traffici illegali di rifiuti rappresentano, insomma, uno degli aspetti più critici della globalizzazione e più difficili da contrastare, almeno senza mettere in discussione gli stessi fondamenti del commercio globale. Tra i valori in gioco non bisogna inoltre dimenticare la tutela dell’imprenditoria pulita: non vi è chi non veda come le imprese che si liberano di scarti di produzione rivolgendosi al mercato nero dello smaltimento praticano una delle più insidiose forme di concorrenza sleale nei confronti delle aziende che, invece, operano nella legalità.

Questa emorragia illegale di scarti destinati oltre confine rappresenta uno dei principali nemici di una delle principali filiere della green economy, quella del riciclo. Tutto questo avviene anche a causa di un sistema di controlli ancora incapace di fronteggiare un assalto così massiccio da parte di vere e proprie organizzazioni eco-criminali.<sup>360</sup>

---

<sup>360</sup> Secondo l’Ufficio Antifrode dell’Agenzia delle Dogane, nel suo contributo a Ecomafia 2011 di Legambiente, *“il sistema dei controlli deve misurarsi, da un lato, con una capacità criminale che sviluppa tecniche fraudolente*

## **Il procedimento a carico del clan « Belforte »**

Si tratta di un procedimento particolarmente significativo, iconografico delle modalità di inserimento della criminalità organizzata di stampo camorristico nel settore dei rifiuti e della progressione criminosa che si è registrata nella condotta di tali consorterie, le quali, dall'esercizio di attività estorsive sono poi approdate alla gestione diretta.

L'inserimento del clan Belforte nel settore produttivo della gestione dei rifiuti ha percorso quattro diverse linee guida, così sintetizzate:

- creazione di società che obbligano piccoli e medi imprenditori artigiani operanti nel casertano all'intermediazione nello smaltimento dei rifiuti, i quali vengono poi conferiti presso ulteriori enti giuridici soltanto formalmente distinti dai primi;
- creazione di società prive di impianti e di struttura (società cartiere), aventi come esclusiva finalità quella di dare luogo ad un giro - carosello - di fatture false;
- creazione di società dotate di adeguati impianti e di idonea struttura, attive nel settore produttivo della gestione dei rifiuti, operanti anche in maniera irrispettosa degli obblighi di legge;
- esecuzione di azioni estorsive in danno dei soggetti produttivi posti al di fuori dell'orbita del clan Belforte, operanti nel casertano nel medesimo settore economico della gestione dei rifiuti.

## **Indagine cosiddetta « Old Iron »**

Nel febbraio del 2010 si è conclusa l'operazione denominata «Old Iron», che ha impegnato gli investigatori in una meticolosa attività che ha consentito di sbaragliare un gruppo malavitoso dedito ad un traffico illecito finalizzato alla gestione di ingenti quantitativi di particolari tipologie di rifiuti speciali.

Sono stati sottoposti a sequestro tre impianti siti in Marcianise, Parete e Frattaminore, ove erano smaltite illegalmente tonnellate di veicoli rottamati.

Questo sconcertante smaltimento di rifiuti ha comportato che la Campania felix, famosa per la sua fertilità, abbia visto il proprio terreno martirizzato, letteralmente seviziato e inquinato per anni e anni in profondità. Le analisi svolte hanno mostrato livelli di diossina 10 volte superiori alle normative ed ai valori riportati nella letteratura scientifica internazionale.

---

*sempre più raffinate, che individua percorsi, canali e destinazioni sempre diverse, in alcuni casi in funzione degli interessi della criminalità organizzata transnazionale e, dall'altro, con le esigenze di scorrevolezza dei traffici di merci, di fondamentale importanza per la crescita e lo sviluppo del Paese”.*

Venne, di conseguenza, disposto l'abbattimento di 27.800 capi di bestiame, tra ovini e bovini: negli organismi di questi animali furono rinvenute tracce di diossina con valori estremamente pericolosi per il consumo da parte dei cittadini.

Questo è un altro aspetto su cui focalizzare l'attenzione: non bisogna mai tralasciare le conseguenze dello smaltimento illecito: rifiuti tossici usati come ammendante per l'agricoltura, bufale dopate ed abbattute, trasporti di alimenti destinati all'alimentazione umana su mezzi utilizzati contemporaneamente anche per l'edilizia o per il trasporto di rifiuti.

La "questione rifiuti" per come analizzata fino a questo punto ci consente alcune considerazioni conclusive: in prima battuta emerge con forza il rapporto patologico e cronicizzato tra il circuito politico e imprenditoriale e quello criminale ovvero tra i vari "capi clan" e alcuni esponenti di spicco dell'imprenditoria e della pubblica amministrazione per la gestione dei rifiuti a carattere sia locale che transregionali.<sup>361</sup>

Un'altra conclusione cui si può giungere è la sconcertante egemonia della regione Campania con riferimento alle infrazioni ambientali accertate ed alle conseguenti, ormai strutturali, patologizzazioni del territorio dove, in particolare, il cartello dei cd. "casalesi", per oltre trenta anni ha fatto del «sistema rifiuti» una delle principali fonti di arricchimento.

Tutto ciò emerge, altresì, allegoricamente da un approfondimento tecnico condotto da un autorevole geologo toscano, Giovanni Balestri, per conto della Procura di Napoli che ha rivelato come tutta la zona a nord di Napoli, un tempo fertilissima ed incontaminata, attualmente ancora utilizzata per la produzione agricola – attraverso l'avvenuta predisposizione da parte della criminalità organizzata di discariche abusive in quell'ambito territoriale ed al confine con la provincia di Caserta, nei comuni di Giugliano, Parete, Villaricca, Qualiano, Villa Literno – patisca un gravissimo inquinamento che raggiungerà, secondo le stime del consulente, nel 2064 il culmine di incidenza negativa realizzandosi in pieno la precipitazione nella falda acquifera del percolato e di altre sostanze tossiche derivanti dalle migliaia di tonnellate di rifiuti speciali, solidi urbani e speciali pericolosi sversati, almeno dalla seconda metà degli anni ottanta, da varie aziende del settore controllate dalle organizzazioni camorristiche.

Medesime previsioni possono farsi anche con riferimento alla provincia orientale di Napoli, dove la criminalità organizzata locale ha per anni martoriato il territorio, in special modo dell'agro nolano, al punto da indentificare i comuni di Nola, Acerra e Marigliano come il «triangolo della morte».

---

<sup>361</sup> Emblematico è il caso dell'interlocuzione tra Gaetano Cerci - pregiudicato del clan Bidognetti - ed il noto Licio Gelli negli anni 90, che instaurarono una profonda relazione delinquenziale che consentì per anni sistematicamente il trasferimento di sostanze altamente tossiche da altre regioni italiane a Caserta.

Queste organizzazioni hanno trasformato un'attività che inquina e avvelena le nostre (e le loro stesse) terre causando danni irreversibili al patrimonio ambientale ma anche alla salute di migliaia di cittadini nel loro *core business*: attraverso lo smaltimento illecito si ottiene il controllo e la gestione di centinaia di discariche illegali che espongono per decenni a sostanze tossiche migliaia di persone.<sup>362</sup>

Attuali e pregnanti ricostruzioni investigative hanno potuto inoltre verificare una diversa morfologia dei clan sotto il profilo della proiezione estorsiva territoriale afferente il controllo di fatto della gestione del ciclo dei rifiuti. Infatti è stato accertato il fenomeno delle estorsioni in danno dei gestori degli appalti per la raccolta dei rifiuti solidi urbani operato tramite l'intimidazione effettuata con il sistematico incendio dei cassonetti: i clan arrivano a richiedere fino a diecimila euro al mese, proporzionalmente all'importo oggetto dell'appalto vinto.<sup>363</sup>

Una prima, possibile, soluzione per tentare di arginare queste derive negative legate all'acquisizione di soldi pubblici da parte delle organizzazioni criminali potrebbe individuarsi nel potenziamento e perfezionamento degli strumenti di controllo preventivo sulle ditte aggiudicatrici di appalti pubblici attraverso l'imposizione di protocolli che rendano effettivo il monitoraggio dei flussi economici provenienti dai fondi pubblici e diretti alle ditte aggiudicatane.

---

<sup>362</sup> Recenti indagini, in particolare, hanno accertato la presenza di notevoli quantità di amianto e residui chimici al di sotto del massetto stradale della Statale 268, strategica via di fuga delle popolazioni ivi abitanti in caso di eruzione del Vesuvio. Lo sversamento abusivo di rifiuti di ogni tipo è emerso, altresì, nel corso della cd. Operazione Nolo al termine della quale in data 30 gennaio 2012 personale della Direzione Investigativa Antimafia e della compagnia Carabinieri di Nola ha dato esecuzione a provvedimenti cautelari personali e reali nei confronti di soggetti indagati per le infiltrazioni camorristiche nell'appalto per la realizzazione di una strada a scorrimento veloce per il collegamento del Vallo di Lauro con l'autostrada Caserta – Salerno (A30) affidato dalla Vallo di Lauro Sviluppo SpA ad Impresa s.p.a, con specifico riferimento al tratto ricadente nel comune di Palma Campania. Dalla *Relazione trasmessa dalla Direzione investigativa antimafia contenuta nella Relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella Regione Campania* approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella seduta del 5 febbraio 2013.

<sup>363</sup> Si riportano alcuni passaggi dell'audizione da parte della Commissione parlamentare di inchiesta sui rifiuti di Maurizio Vallone, capocentro DIA di Napoli audito nel corso della missione effettuata nell'ottobre 2012 in Campania contenuta nella *Relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella Regione Campania* approvata dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella seduta del 5 febbraio 2013: «*Intercettazione recentissime ci dimostrano come la maggior parte, se non tutte, le ditte che si occupano della raccolta dei rifiuti solidi urbani nei vari comuni siano sottoposte ad attività estorsiva da parte della criminalità organizzata della zona, con tariffe che vanno di 3.000 ai 10.000 euro mensili a seconda dell'importanza dell'appalto. L'intimidazione avviene con gli incendi dei cassonetti, fatto che può sembrare assolutamente banale, ma che comporta, per una ditta che si occupa della raccolta di rifiuti, un costo enorme. Il costo di un solo cassonetto è, infatti, estremamente alto in relazione al valore dell'appalto. Un ruolo estremamente importante, soprattutto di prevenzione, in questo settore – prima si indicavano proprio i controlli come un possibile elemento di deterrenza di questa situazione – è data dalle attività di preventiva antimafia svolte dai gruppi interforze presso le prefetture. I protocolli di legalità stipulati ormai in maniera sistematica sia a Napoli sia a Caserta attraverso le stazioni uniche appaltanti, stanno facendo sì che un appaltatore debba obbligatoriamente, così come anche da previsione legislativa, aprire un conto corrente dedicato all'appalto su cui confluiscono tutti i soldi provenienti dall'appaltatore e da cui è possibile verificare tutte le uscite economiche verso fornitori e subappaltatori, che chiaramente sono autorizzati*» L'audito ha sottolineato come, nonostante gli accorgimenti adottati, vi siano gradi di difficoltà nell'effettuare il monitoraggio dei conti correnti.

Tale effettività è possibile solo attraverso la realizzazione dei conti unici dedicati accesi dalle ditte e dai relativi sub appaltatori all'interno dei quali vengano riversati i soldi pubblici derivanti dall'appalto ed effettuate le spese relative alla gestione dell'appalto stesso.

## **7. Il traffico internazionale: i paesi recettori di monnezza.**

### **La posizione della Cina ed i materiali privilegiati dal mercato**

Quello dei traffici internazionali di scarti è un fenomeno che affonda le sue radici nel recente passato quando le spedizioni verso i Paesi del sud del mondo di navi stracariche di veleni erano la norma e il *dumping* ambientale uno dei modi più usati per risolvere il problema dello smaltimento delle scorie prodotte dalle industrie senza incidere sui bilanci delle aziende e senza turbare il regolare andamento degli affari.

L'industria mafiosa poteva agevolmente sfruttare a proprio vantaggio instabilità politiche, corruzione e carenze di legislazione e controlli dei paesi destinatari dei veleni.

Tale sostanziale *deregulation* ha permesso il proliferare di *broker* e trafficanti di professione che velocizzavano e moltiplicavano i viaggi e gli scarichi senza timore alcuno di finire nei guai con la giustizia, di qualunque livello e grado.

Tra i paesi maggiormente coinvolti si segnalano l'Africa, i paesi dell'est e centro Europa ma, in particolar modo, i paesi orientali con particolare attenzione alla Cina: l'allarme sui traffici illeciti che ci legano al Gigante d'oriente venne lanciato dall'allora Procuratore Nazionale Antimafia Pietro Grasso: *“Ci sono container pieni di rifiuti che partono dai nostri porti, da Venezia, Taranto, Gioia Tauro, diretti a Hong Kong e in Cina dove vengono riciclati, ritrattati e restituiti in Europa attraverso giocattoli o altro materiale plastico. Quindi noi forniamo la materia prima per autoinquinarci di ritorno. Noi ci muoviamo con le procure ordinarie mentre la criminalità organizzata fa import/export con la Cina”*.<sup>364</sup>

Uno dei settori merceologici maggiormente appetibili, soprattutto per le organizzazioni criminali italo-cinesi, è quello dei rifiuti plastici, in particolare quelli a base di polietilene, come i teli usati in agricoltura, nelle serre, impregnati di fitofarmaci, pesticidi e fertilizzanti chimici. Materiali che dovrebbero essere smaltiti in impianti speciali, essendo necessari ben 7 lavaggi prima di essere destinati a riciclo.

---

<sup>364</sup> La prima grande inchiesta dedicata a questi traffici illegali è quella denominata “Grande muraglia” (11 luglio 2006), con il sequestro di 135 container (con all'interno 740 tonnellate di rifiuti di plastica, 1.570 tonnellate di metalli, 150 tonnellate di contatori elettrici, 700 tonnellate di carta, 10 tonnellate di pezzi di automobili e pneumatici usati) in partenza da Gioia Tauro, con destinazione la Cina (insieme a India, Russia, Liberia e Nigeria).



Nei percorsi criminali che hanno come meta finale la Cina, invece, container carichi di questi teli inquinati arrivano direttamente nelle aziende clandestine che, senza particolari accortezze, li tagliano e li mischiano con altri materiali plastici per farli diventare nuova materia prima con cui realizzare manufatti che verranno poi spediti in giro per il mondo.

Tra i rifiuti sequestrati figurano spesso quelli di apparecchiature elettriche ed elettroniche, i Raee, che invadono paesi come Cina, India e vari stati africani, da diverso tempo;<sup>365</sup> un'altra tipologia di scarti molto apprezzata dai trafficanti internazionali che operano nel mercato asiatico sono gli pneumatici fuori uso.<sup>366</sup>

Per fronteggiare l'emergenza la Cina si è dotata nel 2011 di una nuova normativa che esclude le importazione di rifiuti solidi urbani pericolosi e non e di rifiuti solidi urbani destinati al recupero energetico, prevede il divieto all'importazione ai fini della trasformazione o dell'immagazzinamento in grande quantità di rifiuti solidi non ancora idonei a ottenere la piena utilizzabilità nonché controlli più stringenti anche sulle modalità di trattamento e liste da aggiornare costantemente in cui sono elencanti le tipologie di rifiuti di cui è vietata l'importazione.

Ma la vera novità della legge è rappresentata dall'estensione alle Amministrazioni autonome delle procedure applicate all'ingresso di rifiuti previste per gli altri Paesi, mettendo una stretta alle importazioni illegali di rifiuti. L'art.54, infatti, prevede che *“le importazioni di rifiuti solidi dalle regioni amministrative speciali cinesi di Hong Kong e Macao nonché dalla regione cinese di Taiwan sono operate in conformità alla presente legge”*. Si tratta di una norma destinata a incidere in maniera significativa sui traffici illegali.

In generale si è potuto osservare un generalizzato disinteresse degli Stati, ciò almeno fino a quando le comunità locali (insieme ai loro rappresentanti politici) dove avvenivano gli sversamenti selvaggi – come quella libanese o somala – non si sono ribellate, costringendo la Comunità internazionale a prendere provvedimenti e mettere al bando il famigerato *dumping*

---

<sup>365</sup> Come denunciato in particolare da Greenpeace, anche ad Accra, la capitale del Ghana: qui la situazione è diventata semplicemente apocalittica. Ogni giorno affluiscono, senza alcun controllo, migliaia di tonnellate di rifiuti elettronici, proveniente in prevalenza da Paesi occidentali: a smaltirli provvedono giovani che vivono tra veleni e fumi tossici. Lavorando in condizioni disumane.

<sup>366</sup> Si veda in proposito il dossier redatti da Legambiente, in collaborazione con la società consortile Ecopneus, al fine di gettare un fascio di luce sull'ampio ricorso all'illegalità in questo settore intitolato *“Copertone selvaggio. I numeri e le storie del traffico e dello smaltimento illegale di pneumatici fuori uso (Pfu) in Italia”* Dossier dai quali è emerso che i traffici organizzati di Pfu si muovono, per l'appunto, prevalentemente su scala globale, lungo le rotte oceaniche, verso Cina, Hong Kong e in genere Sud est asiatico. Recentemente la problematica dello smaltimento dei pneumatici è stata regolamentata mediante il decreto ministeriale 11 aprile 2011 n. 82 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Il decreto ministeriale ha dato il via alla costituzione di società consortili che hanno l'obbligo di intercettare e smaltire una quantità di PFU (Pneumatici Fuori Uso) corrispondente almeno a quella immessa sul mercato nazionale nell'annualità precedente.

ambientale.<sup>367</sup> Gli strumenti internazionali adottati, primo fra tutti la convenzione di Basilea, se hanno consentito la riduzione dell'asservimento selvaggio dei paesi del terzo mondo al traffico di rifiuti non hanno tuttavia eliminato il fenomeno alla radice: le imprese criminali hanno infatti messo a punto tecniche sempre più sofisticate basate sulla triangolazione tra diversi paesi<sup>368</sup> ovvero ricorrendo al c.d. giro bolla falsificando in tal modo la documentazione di accompagnamento dei carichi e rendendone difficoltosa la tracciabilità.

---

<sup>367</sup> Nel 1989 viene firmata la Convenzione di Basilea, entrata in vigore nel 1992 e ratificata fino a oggi da 138 Paesi – gli Stati Uniti sono ancora inadempienti – che regola i movimenti transfrontalieri di rifiuti, vietando in linea generale l'esportazione verso i Paesi in via di sviluppo (quelli che non fanno parte dell'Ocse) e prevedendo un sistema di accordi bilaterali per disciplinarne i movimenti. In particolare, la Convenzione consente le spedizioni in questi paesi solo di alcune tipologie di rifiuti destinate al recupero, mai al mero smaltimento. Questa la regola, la prassi è sempre stata un'altra.

<sup>368</sup> Italia-Germania-Olanda-Hong Kong-Cina, ad esempio, secondo un percorso che è diventato un classico dei traffici illegali. Cinque, sei, sette passaggi per ogni carico: questa è la regola. Solitamente nel nostro Paese il percorso criminale transfrontaliero inizia dalle grandi piattaforme logistiche che rastrellano ogni genere di scarto, anche quelli provenienti dalla raccolta differenziata, per destinarli all'estero.

## Conclusioni

Giunti al momento delle considerazioni conclusive si ritiene di poter rappresentare, in maniera allegorica, il rapporto tra lo Stato - qui inteso come apparato che pone in essere le azioni preventive e repressive nei confronti dei contegni criminosi presi in esame - ed eco-criminali prendendo in prestito alcune figure dal mondo animale.

Si potrebbe infatti raffigurare, non senza un po' di immaginazione, tale rapporto come un costante, instancabile inseguimento di una tartaruga nei confronti di una sorta di epica creatura che possiede l'astuzia e le capacità di sofisticazione di una volpe, le attitudini di dissimulazione di un camaleonte e la velocità di una lepre.

Il paragone, ancorché azzardato, rende di immediata percezione la necessità di un deciso mutamento nelle tecniche e negli strumenti con i quali lo Stato tenta di fronteggiare le evenienze criminali che proliferano sul territorio nazionale provocando la devastazione di cui si è già dato atto.

Per l'aspetto che in questa sede maggiormente interessa, ovvero il traffico illecito di rifiuti, oltre a rafforzare e realizzare le buone pratiche sul fronte della prevenzione l'Italia dovrebbe svolgere un ruolo capofila nel panorama internazionale per sollecitare e attrarre l'attenzione anche dei paesi più riluttanti sull'importanza di contrastare i traffici illeciti attraverso adeguate politiche di coordinamento, ciò sul molteplice piano dei controlli, investigativo e prettamente giudiziario.

Un ruolo che il nostro paese, in possesso di un importante *know how* investigativo in questo settore, dovrebbe giocare innanzitutto in Europa ma anche al di fuori di essa.

Come già evidenziato oggi i trafficanti di rifiuti si muovono agevolmente dentro i circuiti della globalizzazione e finanziarizzazione dell'economia sfruttando altresì le carenze e le estreme articolazioni normative della materia: senza il concorso di tutti i paesi - o della maggior parte di questi - le attività repressive avranno ben poche possibilità di essere realmente incisive.

Per irrobustire l'azione di controllo e repressione oggi è necessario, inoltre, rafforzare e semplificare allo stesso tempo il quadro sanzionatorio in materia di tutela penale dell'ambiente in tutta l'Unione europea seguendo la strada già tracciata dalla direttiva comunitaria 2008/99/CE.

Al contempo appare opportuno e necessario migliorare la collaborazione tra gli stati rafforzando il ruolo degli organismi europei (Europol, Eurojust) ed internazionali (Interpol).

Volgendo la sguardo al contesto interno una situazione quale quella attuale non può che auspicarsi, *in primis*, l'intervento di una politica "coscienziosa" che sappia rappresentare e

divenire portavoce delle reali e concrete istanze di tutela e delle necessità rispetto ai diversi fenomeni più gravi ed urgenti;

così, ad esempio, con riferimento alla Terra dei fuochi, dopo il primo seppur parziale intervento a livello nazionale ad opera del decreto legge del 10 dicembre 2013, n. 136 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 289 del 10 dicembre 2013) così come coordinato con la legge di conversione del 6 febbraio 2014, n. 6 recante: «*Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate*» che si incarica, tra le altre cose, della sicurezza agroalimentare nella Regione Campania e di bonifica delle aree inquinate si dovrebbe procedere in maniera spedita rafforzando l'attività di repressione dei fenomeni di smaltimento illegale, dando piena attuazione ai programmi di prevenzione sanitaria e di analisi epidemiologica e procedendo alla delimitazione e alla successiva bonifica delle aree contaminate.

Bisogna, in maniera parallela, combattere con forza il fenomeno corruttivo che non impoverisce soltanto l'economia nazionale (con ricadute pratiche sui bilanci delle famiglie) ma rappresenta anche una minaccia, indiretta ma devastante, per l'ambiente e la salute pubblica. Lo scioglimento di numerosissime amministrazioni pubbliche per condizionamento mafioso ed il fallimento di molti commissariamenti dimostrano come, sempre più sovente, le attività legate al ciclo illegale dei rifiuti o a quello dell'edilizia si accompagnino ad un sistematico ricorso alla corruzione di amministratori pubblici e rappresentanti politici, funzionari incaricati di rilasciare autorizzazioni o di effettuare controlli.

E' improcrastinabile, inoltre, rendere pienamente operativa la nuova classificazione del delitto di attività organizzata di traffico illecito di rifiuti, prevedendo, come per tutti gli altri delitti di competenza delle Procure distrettuali antimafia, l'utilizzo di intercettazioni telefoniche e ambientali in presenza di sufficienti indizi di reato e prolungando i termini per le indagini preliminari.

Un esempio che rende emblematicamente la fallacia del sistema preventivo e di monitoraggio è costituito dalla possibilità di operare attraverso le procedure semplificate: ciò ha consentito il rapido sviluppo di aziende che lavoravano sulla base di autocertificazioni, sganciate da un controllo «a monte».

In diversi casi si è osservato come le strutture imprenditoriali siano destinate sin dall'origine ad operare in maniera illecita.

La dottoressa Ribera, della Procura Distrettuale Antimafia di Napoli, ha dichiarato che l'80 per cento delle denunce di inizio attività in Campania sono false, così come le autocertificazioni che danno la possibilità di iscriversi all'albo delle procedure semplificate.

Sussiste quindi il problema dell'accertamento dell'illiceità dei provvedimenti autorizzativi fondati sull'autocertificazione: da un lato, è necessario semplificare, per cui sono ammesse le autocertificazioni con le connesse responsabilità per chi le redige, dall'altro però, ha sottolineato il magistrato, esistono contesti come quello campano in cui buona parte delle certificazioni nel settore dei rifiuti sono false.

Proprio con riferimento al sistema dei controlli, nell'attuale sistema normativo si evidenzia come quelli riguardanti le attività di gestione rifiuti siano affidati a differenti strutture della pubblica amministrazione spesso non coordinate tra loro.

Ciò comporta, da un lato, che ciascun ente preposto al controllo non ha una visione unitaria dell'attività sottoposta al controllo, limitandosi a prendere contezza del solo settore di competenza: ne consegue una conoscenza parcellizzata dell'attività; dall'altro che, a causa della sovrapposibilità, parzialità, ed interferenza formale dei troppi e diversi controlli si creano zone grigie in cui abilmente si insidiano gli eco-criminali per eludere le regole dell'agire corretto.

Si può, verosimilmente, affermare che l'apparato amministrativo ha finito per fare oggetto delle valutazioni comparative, in cui si sostanzia il cuore dell'azione amministrativa, in larga parte interessi sostanzialmente illeciti.

Ed infatti, gli interessi che risultano coinvolti nelle valutazioni ambientali sono stati svuotati dall'interno, divenendo figure prive di consistenza, teleologicamente orientate a rendere possibile, come una sorta di cavallo di troia, l'intromissione di interessi puramente economici e di profitto ed anche, sempre più spesso, legati a contesti criminali, che finiscono quindi per essere gli unici di cui finisce inevitabilmente per occuparsi l'azione della pubblica amministrazione.

## APPENDICE NORMATIVA

**Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152**  
**Norme in materia ambientale**  
**(G.U. n. 88 del 14 aprile 2006)**

### PARTE QUARTA - NORME IN MATERIA DI GESTIONE DEI RIFIUTI E DI BONIFICA DEI SITI INQUINATI

#### TITOLO VI SISTEMA SANZIONATORIO E DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

##### CAPO I SANZIONI

#### **Art. 254 Norme speciali**

1. Restano ferme le sanzioni previste da norme speciali vigenti in materia.

#### **Art. 255 Abbandono di rifiuti**

1. Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 256, comma 2, chiunque, in violazione delle disposizioni di cui agli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da trecento euro a tremila euro. Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la sanzione amministrativa è aumentata fino al doppio. (1)

2. Il titolare del centro di raccolta, il concessionario o il titolare della succursale della casa costruttrice che viola le disposizioni di cui all'articolo 231, comma 5, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro duecentosessanta a euro millecinquecentocinquanta.

3. Chiunque non ottempera all'ordinanza del Sindaco, di cui all'articolo 192, comma 3, o non adempie all'obbligo di cui all'articolo 187, comma 3, è punito con la pena dell'arresto fino ad un anno. Nella sentenza di condanna o nella sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato alla esecuzione di quanto disposto nella ordinanza di cui all'articolo 192, comma 3, ovvero all'adempimento dell'obbligo di cui all'articolo 187, comma 3.

#### **Art. 256**

##### **Attività di gestione di rifiuti non autorizzata**

1. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 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 è 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.

2. Le pene di cui al comma 1 si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2.

3. Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 1(\*), chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata è punito con la pena dell'arresto da

sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro. Si applica la pena dell'arresto da uno a tre anni e dell'ammenda da eurocinquemiladuecento a euro cinquantaduemila se la discarica è destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, consegue la confisca dell'area sulla quale è realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell'autore o del compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.

4. Le pene di cui ai commi 1, 2 e 3 sono ridotte della metà 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.

5. Chiunque, in violazione del divieto di cui all'articolo 187, effettua attività non consentite di miscelazione di rifiuti, è punito con la pena di cui al comma 1, lettera b).

6. Chiunque effettua il deposito temporaneo presso il luogo di produzione di rifiuti sanitari pericolosi, con violazione delle disposizioni di cui all'articolo 227, comma 1, lettera b), è punito con la pena dell'arresto da tre mesi ad un anno o con la pena dell'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro. Si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro per i quantitativi non superiori a duecento litri o quantità equivalenti.

7. Chiunque viola gli obblighi di cui agli articoli 231, commi 7, 8 e 9, 233, commi 12 e 13, e 234, comma 14, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da duecentosessanta euro a millecinquecentocinquanta euro.

8. I soggetti di cui agli articoli 233, 234, 235 e 236 che non adempiono agli obblighi di partecipazione ivi previsti sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da ottomila euro a quarantacinquemila euro, fatto comunque salvo l'obbligo di corrispondere i contributi pregressi. Sino all'adozione del decreto di cui all'articolo 234, comma 2, le sanzioni di cui al presente comma non sono applicabili ai soggetti di cui al medesimo articolo 234.

9 Le sanzioni di cui al comma 8 sono ridotte della metà nel caso di adesione effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza del termine per adempiere agli obblighi di partecipazione previsti dagli articoli 233, 234, 235 e 236.

(\*) Comma così modificato dall'art. 11 del Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 46, recante "Attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)", pubblicato in GU n.72 del 27-3-2014 - S.O. n. 27

#### **Art. 256-bis.**

##### **Combustione illecita di rifiuti\***

1. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque appicca il fuoco a rifiuti abbandonati ovvero depositati in maniera incontrollata è punito con la reclusione da due a cinque anni. Nel caso in cui sia appiccato il fuoco a rifiuti pericolosi, si applica la pena della reclusione da tre a sei anni. (( Il responsabile è tenuto al ripristino dello stato dei luoghi, al risarcimento del danno ambientale e al pagamento, anche in via di regresso, delle spese per la bonifica )).

2. Le stesse pene si applicano a colui che tiene le condotte di cui all'articolo 255, comma 1, (( e le condotte di reato di cui agli articoli 256 e 259 )) in funzione della successiva combustione illecita di rifiuti.

(( 3. La pena è aumentata di un terzo se il delitto di cui al comma 1 è commesso nell'ambito dell'attività di un'impresa o comunque di un'attività organizzata. Il titolare dell'impresa o il responsabile dell'attività comunque organizzata è responsabile anche sotto l'autonomo profilo dell'omessa vigilanza sull'operato degli autori materiali del delitto comunque riconducibili all'impresa o all'attività stessa; ai predetti titolari d'impresa o responsabili dell'attività si

applicano altresì le sanzioni previste dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 ).

4. La pena è aumentata (( di un terzo )) se (( il fatto di cui al comma 1 è commesso )) in territori che, al momento della condotta e comunque nei cinque anni precedenti, siano o siano stati interessati da dichiarazioni di stato di emergenza nel settore dei rifiuti ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

5. (( I mezzi utilizzati per il trasporto di rifiuti oggetto del reato di cui al comma 1 del presente articolo, inceneriti in aree o in impianti non autorizzati, sono confiscati ai sensi dell'articolo 259, comma 2, salvo che il mezzo appartenga a persona estranea alle condotte di cui al citato comma 1 del presente articolo e che non si configuri concorso di persona nella commissione del reato. )) Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale consegue la confisca dell'area sulla quale è commesso il reato, se di proprietà dell'autore o del (( concorrente nel reato, )) fatti salvi gli obblighi di bonifica e ripristino dello stato dei luoghi.

6. Si applicano le sanzioni di cui all'articolo 255 se le condotte di cui al comma 1 hanno a oggetto i rifiuti di cui all'articolo 184, comma 2, lettera e).

6-bis. Le disposizioni del presente articolo e dell'articolo 256 non si applicano al materiale agricolo e forestale derivante da sfalci, potature o ripuliture in loco nel caso di combustione in loco delle stesse. Di tale materiale e' consentita la combustione in piccoli cumuli e in quantità giornaliera non superiori a tre metri steri per ettaro nelle aree, periodi e orari individuati con apposita ordinanza del Sindaco competente per territorio. Nei periodi di massimo rischio per gli incendi boschivi, dichiarati dalle Regioni, la combustione di residui vegetali agricoli e forestali è sempre vietata.\*\*

\* Articolo inserito dall'art. 3 del D.L. 10 dicembre 2013, n. 136, recante "Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate", pubblicato in GU n.289 del 10-12-2013. Le modifiche apportate in sede di conversione (legge 6 febbraio 2014, n. 6, pubblicata nella GU n.32 del 8-2-2014) sono riportate tra ((...))

\*\* Comma aggiunto dall'art. 14 del Decreto-Legge 24 giugno 2014, n. 91, recante "Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea", pubblicato in GU n.144 del 24-6-2014.

## **Art. 257**

### **Bonifica dei siti**

1. Chiunque cagiona l'inquinamento del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali o delle acque sotterranee con il superamento delle concentrazioni soglia di rischio è punito con la pena dell'arresto da sei mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro, se non provvede alla bonifica in conformità al progetto approvato dall'autorità competente nell'ambito del procedimento di cui agli articoli 242 e seguenti. In caso di mancata effettuazione della comunicazione di cui all'articolo 242, il trasgressore è punito con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da mille euro a ventiseimila euro.

2. Si applica la pena dell'arresto da un anno a due anni e la pena dell'ammenda da cinquemiladuecento euro a cinquantaduemila euro se l'inquinamento è provocato da sostanze pericolose.

3. Nella sentenza di condanna per la contravvenzione di cui ai commi 1 e 2, o nella sentenza emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, il beneficio della sospensione



condizionale della pena può essere subordinato alla esecuzione degli interventi di emergenza, bonifica e ripristino ambientale.

4. L'osservanza dei progetti approvati ai sensi degli articoli 242 e seguenti costituisce condizione di non punibilità per i reati ambientali contemplati da altre leggi per il medesimo evento e per la stessa condotta di inquinamento di cui al comma 1.

#### **Art. 258**

#### **Violazione degli obblighi di comunicazione, di tenuta dei registri obbligatori e dei formulari**

1. I soggetti di cui all'articolo 190, comma 1, che non abbiano aderito al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), e che omettano di tenere ovvero tengano in modo incompleto il registro di carico e scarico di cui al medesimo articolo, sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro.

2. I produttori di rifiuti pericolosi che non sono inquadrati in un'organizzazione di ente o di impresa che non adempiano all'obbligo della tenuta del registro di carico e scarico con le modalità di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 25 gennaio 2006, n. 29, e all'articolo 6, comma 1 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009, pubblicato nel S.O. alla Gazzetta Ufficiale n. 9 del 13 gennaio 2010, sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da quindicimilacinquecento euro a novantatremila euro.

3. Nel caso di imprese che occupino un numero di unità lavorative inferiore a 15 e dipendenti, le misure minime e massime di cui al comma 1 sono ridotte rispettivamente da millequaranta euro a seimiladuecento euro. Il numero di unità lavorative è calcolato con riferimento al numero di dipendenti occupati mediamente a tempo pieno durante un anno, mentre i lavoratori a tempo parziale e quelli stagionali rappresentano frazioni di unità lavorative annue; ai predetti fini l'anno da prendere in considerazione è quello dell'ultimo esercizio contabile approvato, precedente il momento di accertamento dell'infrazione.

4. Le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 212, comma 8, che non aderiscono, su base volontaria, al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), ed effettuano il trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all'articolo 193 ovvero indicano nel formulario stesso dati incompleti o inesatti sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da milleseicento euro a novemilatrecento euro.

Si applica la pena di cui all'articolo 483 del codice penale a chi, nella predisposizione di un di analisi di rifiuti, fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi fa uso di un certificato falso durante il trasporto.

5. Se le indicazioni di cui ai commi 1 e 2 sono formalmente incomplete o inesatte ma i dati riportati nella comunicazione al catasto, nei registri di carico e scarico, nei formulari di identificazione dei rifiuti trasportati e nelle altre scritture contabili tenute per legge consentono di ricostruire le informazioni dovute, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da duecentosessanta euro a millecinquecentocinquanta euro.

La stessa pena si applica se le indicazioni di cui al comma 4 sono formalmente incomplete o inesatte ma contengono tutti gli elementi per ricostruire le informazioni dovute per legge, nonché nei casi di mancato invio alle autorità competenti e di mancata conservazione dei registri di cui all'articolo 190, comma 1, o del formulario di cui all'articolo 193 da parte dei soggetti obbligati.

5-bis. I soggetti di cui all'articolo 220, comma 2, che non effettuino la comunicazione ivi prescritta ovvero la effettuino in modo incompleto o inesatto sono puniti con la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro; se la comunicazione è effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza del termine stabilito ai sensi della legge 25 gennaio 1994, n. 70, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da ventisei euro a centosessanta euro. 5-ter. Il sindaco del comune che non effettui la comunicazione di cui all'articolo 189, comma 3, ovvero la effettui in modo incompleto o inesatto, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro; se la comunicazione è effettuata entro il sessantesimo giorno dalla scadenza del termine stabilito ai sensi della legge 25 gennaio 1994, n. 70, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da ventisei euro a centosessanta euro.

## **Art. 259**

### **Traffico illecito di rifiuti**

1. 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 è punito con la pena dell'ammenda da millecinquecentocinquanta euro a ventiseimila euro e con l'arresto fino a due anni. La pena è aumentata in caso di spedizione di rifiuti pericolosi.

2. Alla sentenza di condanna, o a quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati relativi al traffico illecito di cui al comma 1 o al trasporto illecito di cui agli articoli 256 e 258, comma 4, consegue obbligatoriamente la confisca del mezzo di trasporto.

## **Art. 260**

### **Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti**

1. 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.

2. Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la pena della reclusione da tre a otto anni.

3. 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.

4. 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.

## **Articolo 260-bis**

### **Sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti**

1. I soggetti obbligati che omettono l'iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), nei termini previsti, sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro. In caso di rifiuti pericolosi, si applica una sanzione amministrativa pecuniaria da quindicimilacinquecento euro a novantatremila euro.

2. I soggetti obbligati che omettono, nei termini previsti, il pagamento del contributo per l'iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lett. a), sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro. In caso di rifiuti pericolosi, si applica

una sanzione amministrativa pecuniaria da quindicimilacinquecento euro a novantatremila euro. All'accertamento dell'omissione del pagamento consegue obbligatoriamente, la sospensione immediata dal servizio fornito dal predetto sistema di controllo della tracciabilità nei confronti del trasgressore.

In sede di rideterminazione del contributo annuale di iscrizione al predetto sistema di tracciabilità occorre tenere conto dei casi di mancato pagamento disciplinati dal presente comma.

3. Chiunque omette di compilare il registro cronologico o la scheda SISTRI - AREA MOVIMENTAZIONE, secondo i tempi, le procedure e le modalità stabilite dal sistema informatico di controllo di cui al comma 1, ovvero fornisce al suddetto sistema informazioni incomplete, o inesatte, altera fraudolentemente uno qualunque dei dispositivi tecnologici accessori al predetto sistema informatico di controllo, o comunque ne impedisce in qualsiasi modo il corretto funzionamento, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro. Nel caso di imprese che occupino un numero di unità lavorative inferiore a quindici dipendenti, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da millequaranta euro a seimiladuecento. Il numero di unità lavorative è calcolato con riferimento al numero di dipendenti occupati mediamente a tempo pieno durante un anno, mentre i lavoratori a tempo parziale e quelli stagionali rappresentano frazioni di unità lavorative annue; ai predetti fini l'anno da prendere in considerazione è quello dell'ultimo esercizio contabile approvato, precedente il momento di accertamento dell'infrazione. Se le indicazioni riportate pur incomplete o inesatte non pregiudicano la tracciabilità dei rifiuti, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro duecentosessanta ad euro millecinquecentocinquanta.

4. Qualora le condotte di cui al comma 3 siano riferibili a rifiuti pericolosi si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro quindicimilacinquecento ad euro novantatremila, nonché la sanzione amministrativa accessoria della sospensione da un mese a un anno dalla carica rivestita dal soggetto cui l'infrazione è imputabile ivi compresa la sospensione dalla carica di amministratore. Nel caso di imprese che occupino un numero di unità lavorative inferiore a quindici dipendenti, le misure minime e massime di cui al periodo precedente sono ridotte rispettivamente da duemilasettanta euro a dodicimilaquattrocento euro per i rifiuti pericolosi. Le modalità di calcolo dei numeri di dipendenti avviene nelle modalità di cui al comma 3. Se le indicazioni riportate pur incomplete o inesatte non pregiudicano la tracciabilità dei rifiuti, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro cinquecentoventi ad euro tremilacenti.

5. Al di fuori di quanto previsto nei commi da 1 a 4, i soggetti che si rendono inadempienti agli ulteriori obblighi su di loro incombenti ai sensi del predetto sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) sono puniti, per ciascuna delle suddette violazioni, con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro duemilaseicento ad euro quindicimilacinquecento. In caso di rifiuti pericolosi si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro quindicimilacinquecento ad euro novantatremila.

6. Si applica la pena di cui all'articolo 483 c.p. a colui che, nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, utilizzato nell'ambito del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi inserisce un certificato falso nei dati da fornire ai fini della tracciabilità dei rifiuti.

7. Il trasportatore che omette di accompagnare il trasporto dei rifiuti con la copia cartacea della scheda SISTRI - AREA MOVIMENTAZIONE e, ove necessario sulla base della normativa vigente, con la copia del certificato analitico che identifica le caratteristiche dei rifiuti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.600 euro a 9.300 euro. Si applica la pena di cui all'Art. 483 del codice penale in caso di trasporto di rifiuti pericolosi. Tale ultima pena si applica anche a

colui che, durante il trasporto fa uso di un certificato di analisi di rifiuti contenente false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti trasportati.

8. Il trasportatore che accompagna il trasporto di rifiuti con una copia cartacea della scheda SISTRI - AREA Movimentazione fraudolentemente alterata è punito con la pena prevista dal combinato disposto degli articoli 477 e 482 del codice penale. La pena è aumentata fino ad un terzo nel caso di rifiuti pericolosi.

9. Se le condotte di cui al comma 7 non pregiudicano la tracciabilità dei rifiuti, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro duecentosessanta ad euro millecinquecentocinquanta.

9-bis. Chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni di cui al presente articolo ovvero commette più violazioni della stessa disposizione soggiace alla sanzione amministrativa prevista per la violazione più grave, aumentata sino al doppio. La stessa sanzione si applica a chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno, commette anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse disposizioni di cui al presente articolo.

9-ter. Non risponde delle violazioni amministrative di cui al presente articolo chi, entro trenta giorni dalla commissione del fatto, adempie agli obblighi previsti dalla normativa relativa al sistema informatico di controllo di cui al comma

1. Nel termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o dalla notificazione della violazione, il trasgressore può definire la controversia, previo adempimento degli obblighi di cui sopra, con il pagamento di un quarto della sanzione prevista. La definizione agevolata impedisce l'irrogazione delle sanzioni accessorie.

#### **Articolo 260-ter**

##### **Sanzioni amministrative accessorie. Confisca**

1. All'accertamento delle violazioni di cui ai commi 7 e 8 dell'articolo 260-bis, consegue obbligatoriamente la sanzione accessoria del fermo amministrativo del veicolo utilizzato per l'attività di trasporto dei rifiuti di mesi 12, nel caso in cui il responsabile si trovi nelle situazioni di cui all'Art. 99 c.p. o all'articolo 8-bis della legge 24 novembre 1981, n. 689, o abbia commesso in precedenza illeciti amministrativi con violazioni della stessa indole o comunque abbia violato norme in materia di rifiuti.

2. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli articoli 213, 214, 214 bis e 224-ter del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e relative norme di attuazione.

3. All'accertamento delle violazioni di cui al comma 1 dell'articolo 260-bis, consegue la sanzione accessoria del fermo amministrativo di mesi 12 del veicolo utilizzato dal trasportatore. In ogni caso restituzione del veicolo sottoposto al fermo amministrativo non può essere disposta in mancanza dell'iscrizione e del correlativo versamento del contributo.

4. In caso di trasporto non autorizzato di rifiuti pericolosi, è sempre disposta la confisca del veicolo e di qualunque altro mezzo utilizzato per il trasporto del rifiuto, ai sensi dell'articolo 240, secondo comma, del codice penale, salvo che gli stessi che appartengano, non fittiziamente a persona estranea al reato.

5. Il fermo di cui al comma 1 e la confisca di cui al comma 4 conseguono obbligatoriamente anche all'accertamento delle violazioni di cui al comma 1 dell'articolo 256.

#### **Artt. 261-263 Omissis**

**DIRETTIVA 2008/99/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO  
del 19 novembre 2008  
sulla tutela penale dell'ambiente**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,  
visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 175, paragrafo 1,  
vista la proposta della Commissione,  
visto il parere del Comitato economico e sociale europeo  
previa consultazione del Comitato delle regioni,  
deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato  
considerando quanto segue:

- (1) Ai sensi dell'articolo 174, paragrafo 2, del trattato, la politica comunitaria in materia di ambiente deve mirare ad un elevato livello di tutela.
- (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.
- (4) L'introduzione di regole comuni sui reati consente di usare efficaci metodi d'indagine e di assistenza, all'interno di uno Stato membro o tra diversi Stati membri.
- (5) Un'efficace tutela dell'ambiente esige, in particolare, sanzioni maggiormente dissuasive per le attività che danneggiano l'ambiente, le quali generalmente provocano o possono provocare un deterioramento significativo della qualità dell'aria, compresa la stratosfera, del suolo, dell'acqua, della fauna e della flora, compresa la conservazione delle specie.
- (6) L'inosservanza di un obbligo di agire può avere gli stessi effetti del comportamento attivo e dovrebbe quindi essere parimenti passibile di sanzioni adeguate.
- (7) Pertanto, tali condotte dovrebbero essere perseguibili penalmente in tutto il territorio della Comunità qualora siano state poste in essere intenzionalmente o per grave negligenza.
- (8) La legislazione elencata negli allegati della presente direttiva contiene disposizioni che dovrebbero essere soggette a misure di diritto penale per garantire che le norme sulla tutela dell'ambiente siano pienamente efficaci.
- (9) Gli obblighi imposti dalla presente direttiva riguardano unicamente le disposizioni della legislazione elencata negli allegati della presente direttiva che obbligano gli Stati membri, in sede di attuazione della legislazione, a prevedere misure di divieto.
- (10) La presente direttiva obbliga gli Stati membri a prevedere nella loro legislazione nazionale sanzioni penali in relazione a gravi violazioni delle disposizioni del diritto comunitario in materia di tutela dell'ambiente. La presente direttiva non crea obblighi per quanto riguarda l'applicazione di tali sanzioni, o di altri sistemi di applicazione della legge disponibili, in casi specifici.

- (11) La presente direttiva lascia impregiudicati gli altri sistemi relativi alla responsabilità per danno ambientale previsti dal diritto comunitario o dal diritto nazionale.
- (12) Poiché la presente direttiva detta soltanto norme minime, gli Stati membri hanno facoltà di mantenere in vigore o adottare misure più stringenti finalizzate ad un'efficace tutela penale dell'ambiente. Tali misure devono essere compatibili con il trattato.
- (13) Gli Stati membri dovrebbero fornire informazioni alla Commissione sull'attuazione della presente direttiva per consentirle di valutare gli effetti della direttiva stessa.
- (14) Poiché l'obiettivo della presente direttiva, vale a dire una più efficace tutela dell'ambiente, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque, a causa delle dimensioni e degli effetti della presente direttiva, essere realizzato meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (15) Ogni qual volta vengano adottati nuovi atti legislativi in materia di ambiente, essi dovrebbero specificare, ove opportuno, che la presente direttiva è di applicazione. Ove necessario, l'articolo 3 dovrebbe essere modificato.
- (16) La presente direttiva rispetta i diritti ed osserva i principi fondamentali riconosciuti, in particolare, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

#### *Articolo 1*

##### **Oggetto**

La presente direttiva istituisce misure collegate al diritto penale allo scopo di tutelare l'ambiente in modo più efficace.

#### *Articolo 2*

##### **Definizioni**

Ai fini della presente direttiva s'intende per:

a) «illecito» ciò che viola:

- i) gli atti legislativi adottati ai sensi del trattato CE ed elencati all'allegato A; ovvero,
- ii) in relazione ad attività previste dal trattato Euratom, gli atti legislativi adottati ai sensi del trattato Euratom ed elencati all'allegato B; ovvero
- iii) un atto legislativo, un regolamento amministrativo di uno Stato membro o una decisione adottata da un'autorità competente di uno Stato membro che dia attuazione alla legislazione comunitaria di cui ai punti i) o ii);

b) «specie animali o vegetali selvatiche protette»:

i) ai fini dell'articolo 3, lettera f), quelle figuranti:

- nell'allegato IV della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche;
- nell'allegato I e a cui si fa riferimento all'articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici;

- ii) ai fini dell'articolo 3, lettera g), quelle figuranti nell'allegato A o nell'allegato B del regolamento (CE) n. 338/97 del Consiglio, del 9 dicembre 1996, relativo alla protezione di specie della flora e della fauna selvatiche mediante il controllo del loro commercio;
- c) «habitat all'interno di un sito protetto» qualsiasi habitat di specie per le quali una zona sia classificata come zona a tutela speciale a norma dell'articolo 4, paragrafi 1 o 2, della direttiva 79/409/CEE o qualsiasi habitat naturale o un habitat di specie per cui un sito sia designato come zona speciale di conservazione a norma dell'articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 92/43/CEE;
- d) «persona giuridica» qualsiasi soggetto giuridico che possieda tale status in forza del diritto nazionale applicabile, ad eccezione degli Stati o delle istituzioni pubbliche che esercitano i pubblici poteri e delle organizzazioni internazionali pubbliche.

### *Articolo 3*

#### **Infrazioni**

Ciascuno Stato membro si adopera affinché le seguenti attività, qualora siano illecite e poste in essere intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza, costituiscano reati:

- a) lo scarico, l'emissione o l'immissione illecite 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'articolo 2, paragrafo 335, del regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 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.

#### *Articolo 4*

### **Favoreggiamento e istigazione ad un reato**

Gli Stati membri provvedono affinché siano punibili penalmente il favoreggiamento e l'istigazione a commettere intenzionalmente le attività di cui all'articolo 3.

#### *Articolo 5*

### **Sanzioni**

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per assicurare che i reati di cui agli articoli 3 e 4 siano puniti con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive.

#### *Articolo 6*

### **Responsabilità delle persone giuridiche**

1. Gli Stati membri provvedono affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili dei reati di cui agli articoli 3 e 4 quando siano stati commessi a loro vantaggio da qualsiasi soggetto che detenga una posizione preminente in seno alla persona giuridica, individualmente o in quanto parte di un organo della persona giuridica, in virtù:

- a) del potere di rappresentanza della persona giuridica;
- b) del potere di prendere decisioni per conto della persona giuridica; o
- c) del potere di esercitare un controllo in seno alla persona giuridica.

2. Gli Stati membri provvedono altresì affinché le persone giuridiche possano essere dichiarate responsabili quando la carenza di sorveglianza o controllo da parte di un soggetto di cui al paragrafo 1 abbia reso possibile la commissione di un reato di cui agli articoli 3 e 4 a vantaggio della persona giuridica da parte di una persona soggetta alla sua autorità.

3. La responsabilità delle persone giuridiche ai sensi dei paragrafi 1 e 2 non esclude l'azione penale nei confronti delle persone fisiche che siano autori, incitatori o complici dei reati di cui agli articoli 3 e 4.

#### *Articolo 7*

### **Sanzioni per le persone giuridiche**

Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché le persone giuridiche dichiarate responsabili di un reato ai sensi dell'articolo 6 siano passibili di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive.

#### *Articolo 8*

### **Attuazione**

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva anteriormente al 26 dicembre 2010.



Quando gli Stati membri adottano tali misure, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno che essi adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva e una tavola di concordanza tra tali disposizioni e la presente direttiva.

#### *Articolo 9*

#### **Entrata in vigore**

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

#### *Articolo 10*

#### **Destinatari**

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.  
Fatto a Strasburgo, il 19 novembre 2008.

*Per il Parlamento europeo*

*Il presidente*

H.-G. PÖTTERING

*Per il Consiglio*

*Il presidente*

J.-P. JOUYET

## **Decreto Legislativo 7 luglio 2011 n. 121**

**Attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni. (11G0163)**

**(GU n. 177 dell'1-8-2011)**

Il Presidente della Repubblica;

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Vista la direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, sulla tutela penale dell'ambiente;

Vista la 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;

Visto il decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202, recante attuazione della direttiva 2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e conseguenti sanzioni;

Vista la legge 4 giugno 2010, n. 96, recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – legge comunitaria 2009, ed, in particolare, l'articolo 19;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 7 aprile 2011;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e tenuto conto che le competenti Commissioni del Senato della Repubblica non hanno espresso i pareri nei termini previsti;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella **riunione del 7 luglio 2011**;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministri degli affari esteri, dello sviluppo economico, delle politiche agricole alimentari e forestali, delle infrastrutture e dei trasporti e dell'economia e delle finanze;

Emana

il seguente decreto legislativo:

### **Art. 1.**

#### **Modifiche al codice penale**

1. Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo l'articolo 727, è inserito il seguente:

«Art. 727-bis.

(Uccisione, distruzione, cattura, prelievo, detenzione di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette) Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, fuori dai casi consentiti, uccide, cattura o detiene esemplari appartenenti ad una specie animale selvatica protetta è punito con l'arresto da uno a sei mesi o con l'ammenda fino a 4.000 euro, 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. Chiunque, fuori dai casi consentiti, distrugge, preleva o detiene esemplari appartenenti ad una specie vegetale selvatica protetta è punito con l'ammenda fino a 4.000 euro, 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.»;

b) dopo l'articolo 733, è inserito il seguente: «Art. 733-bis. (Distruzione o deterioramento di habitat all'interno di un sito protetto) Chiunque, fuori dai casi consentiti, distrugge un habitat all'interno di un sito protetto o comunque lo deteriora compromettendone lo stato di conservazione, è punito con l'arresto fino a diciotto mesi e con l'ammenda non inferiore a 3.000 euro.».

2. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 727-bis del codice penale, per specie animali o vegetali selvatiche protette si intendono quelle indicate nell'allegato IV della direttiva 92/43/CE e nell'allegato I della direttiva 2009/147/CE.

3. Ai fini dell'applicazione dell'articolo 733-bis del codice penale per 'habitat all'interno di un sito protetto' si intende qualsiasi habitat di specie per le quali una zona sia classificata come zona a tutela speciale a norma dell'articolo 4, paragrafi 1 o 2, della direttiva 2009/147/CE, o qualsiasi habitat naturale o un habitat di specie per cui un sito sia designato come zona speciale di conservazione a norma dell'art. 4, paragrafo 4, della direttiva 92/43/CE.

## **Art. 2.**

### **Modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231**

1. L'articolo 4 della legge 3 agosto 2009, n. 116, è sostituito dal seguente: «Art. 4. Introduzione dell'articolo 25-decies del decreto legislativo 2001, n. 231:

1. Dopo l'articolo 25-nonies del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, è inserito il seguente:

“Art. 25-decies. (Induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria). !. In relazione alla commissione del delitto di cui all'art. 377-bis del codice civile, si applica all'ente la sanzione pecuniaria fino a cinquecento quote.”».

2. Dopo l'articolo 25-decies del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, è inserito il seguente:

«Art. 25-undecies. (Reati ambientali)

1. In relazione alla commissione dei reati previsti dal codice penale, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) per la violazione dell'articolo 727-bis la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote;

b) per la violazione dell'articolo 733-bis la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote.

2. In relazione alla commissione dei reati previsti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) per i reati di cui all'articolo 137:

1) per la violazione dei commi 3, 5, primo periodo, e 13, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote;

2) per la violazione dei commi 2, 5, secondo periodo, e 11, la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote.

b) per i reati di cui all'articolo 256:

1) per la violazione dei commi 1, lettera a), e 6, primo periodo, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote;

2) per la violazione dei commi 1, lettera b), 3, primo periodo, e 5, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote;

3) per la violazione del comma 3, secondo periodo, la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote;

c) per i reati di cui all'articolo 257:

1) per la violazione del comma 1, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote;

2) per la violazione del comma 2, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote;

d) per la violazione dell'articolo 258, comma 4, secondo periodo, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote;

e) per la violazione dell'articolo 259, comma 1, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote;

f) per il delitto di cui all'articolo 260, la sanzione pecuniaria da trecento a cinquecento quote, nel caso previsto dal comma 1 e da quattrocento a ottocento quote nel caso previsto dal comma 2;

g) per la violazione dell'articolo 260-bis, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote nel caso previsto dai commi 6, 7, secondo e terzo periodo, e 8, primo periodo, e la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote nel caso previsto dal comma 8, secondo periodo;

h) per la violazione dell'articolo 279, comma 5, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote.

3. In relazione alla commissione dei reati previsti dalla legge 7 febbraio 1992, n. 150, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) per la violazione degli articoli 1, comma 1, 2, commi 1 e 2, e 6, comma 4, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote;

b) per la violazione dell'articolo 1, comma 2, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote;

c) per i reati del codice penale richiamati dall'articolo 3-bis, comma 1, della medesima legge n. 150 del 1992, rispettivamente:

1) la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote, in caso di commissione di reati per cui è prevista la pena non superiore nel massimo ad un anno di reclusione;

2) la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote, in caso di commissione di reati per cui è prevista la pena non superiore nel massimo a due anni di reclusione;

3) la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote, in caso di commissione di reati per cui è prevista la pena non superiore nel massimo a tre anni di reclusione;

4) la sanzione pecuniaria da trecento a cinquecento quote, in caso di commissione di reati per cui è prevista la pena superiore nel massimo a tre anni di reclusione.

4. In relazione alla commissione dei reati previsti dall'articolo 3, comma 6, della legge 28 dicembre 1993, n. 549, si applica all'ente la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote.

5. In relazione alla commissione dei reati previsti dal decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202, si applicano all'ente le seguenti sanzioni pecuniarie:

a) per il reato di cui all'articolo 9, comma 1, la sanzione pecuniaria fino a duecentocinquanta quote;

b) per i reati di cui agli articoli 8, comma 1, e 9, comma 2, la sanzione pecuniaria da centocinquanta a duecentocinquanta quote;

c) per il reato di cui all'articolo 8, comma 2, la sanzione pecuniaria da duecento a trecento quote.

6. Le sanzioni previste dal comma 2, lettera b), sono ridotte della metà nel caso di commissione del reato previsto dall'articolo 256, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

7. Nei casi di condanna per i delitti indicati al comma 2, lettere a), n. 2), b), n. 3), e f), e al comma 5, lettere b) e c), si applicano le sanzioni interdittive previste dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, per una durata non superiore a sei mesi.

8. Se l'ente o una sua unità organizzativa vengono stabilmente utilizzati allo scopo unico o prevalente di consentire o agevolare la commissione dei reati di cui all'articolo 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e all'articolo 8 del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 202, si applica la sanzione dell'interdizione definitiva dall'esercizio dell'attività ai sensi dell'art. 16, comma 3, del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231.

### **Art. 3.**

#### **Modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152**

1. Al comma 17 dell'articolo 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo il secondo periodo è inserito il seguente: «Per la baia storica del Golfo di Taranto di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1977, n. 816, il divieto relativo agli idrocarburi liquidi è stabilito entro le cinque miglia dalla linea di costa.».

2. All'articolo 260-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo il comma 9 sono aggiunti, in fine, i seguenti:

«9-bis. Chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni di cui al presente articolo ovvero commette più violazioni della stessa disposizione soggiace alla sanzione amministrativa prevista per la violazione più grave, aumentata sino al doppio. La stessa sanzione si applica a chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno, commette anche in tempi diversi più violazioni della stessa o di diverse disposizioni di cui al presente articolo.

9-ter. Non risponde delle violazioni amministrative di cui al presente articolo chi, entro trenta giorni dalla commissione del fatto, adempie agli obblighi previsti dalla normativa relativa al sistema informatico di controllo di cui al comma 1. Nel termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o dalla notificazione della violazione, il trasgressore può definire la controversia, previo adempimento degli obblighi di cui sopra, con il pagamento di un quarto della sanzione prevista. La definizione agevolata impedisce l'irrogazione delle sanzioni accessorie.».

3. Al comma 1 dell'articolo 260-ter del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo le parole: «All'accertamento delle violazioni di cui ai commi» le parole: «8 e 9» sono sostituite dalle seguenti: «7 e 8».

#### **Art. 4.**

#### **Modifiche al decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205**

1. All'articolo 190 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dall'articolo 16, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 prima delle parole: «I soggetti di cui all'articolo 188-ter» sono anteposte le seguenti: «Fatto salvo quanto stabilito al comma 1-bis,»;

b) dopo il comma 1 è inserito il seguente: «1-bis. Sono esclusi dall'obbligo di tenuta di un registro di carico e scarico gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile che raccolgono e trasportano i propri rifiuti speciali non pericolosi di cui all'art. 212, comma 8, nonché le imprese e gli enti che, ai sensi dell'art. 212, comma 8, raccolgono e trasportano i propri rifiuti speciali non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettera b).».

2. All'articolo 39 del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Al fine di graduare la responsabilità nel primo periodo di applicazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 205, e successive modificazioni, i soggetti obbligati all'iscrizione al predetto sistema che omettono l'iscrizione o il relativo versamento nei termini previsti, fermo restando l'obbligo di adempiere all'iscrizione al predetto sistema con pagamento del relativo contributo, sono puniti, per ciascun mese o frazione di mese di ritardo:

a) con una sanzione pari al cinque per cento dell'importo annuale dovuto per l'iscrizione se l'inadempimento si verifica nei primi otto mesi successivi alla decorrenza degli obblighi di

operatività per ciascuna categoria di operatori, enti o imprese, come individuata dall'articolo 12, comma 2, del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17dicembre 2009, e successive modificazioni, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 9 del 13 gennaio 2010;

b) con una sanzione pari al cinquanta per cento dell'importo annuale dovuto per l'iscrizione se l'inadempimento si verifica o comunque si protrae per i quattro mesi successivi al periodo individuato alla lettera a) del presente comma.»;

b) dopo il comma 2, sono inseriti i seguenti:

«2-bis. Anche in attuazione di quanto disposto al comma 1, i soggetti di cui all'articolo 188-ter, commi 1, 2, 4 e 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, che fino alla decorrenza degli obblighi di operatività del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 3aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, non adempiono alle prescrizioni di cui all'articolo 28, comma 2, del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 18febbraio 2011, n. 52, sono soggetti alle relative sanzioni previste dall'articolo 258 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152,nella formulazione precedente all'entrata in vigore del presente decreto.

2-ter. Anche in attuazione di quanto disposto al comma 1, le sanzioni previste dall'articolo 258 del decreto legislativo 3 aprile2006, n. 152, nella formulazione previgente a quella di cui al decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, per la presentazione del modello unico di dichiarazione ambientale si applicano ai soggetti tenuti alla comunicazione di cui all'articolo 28, comma 1, del citato decreto ministeriale 18 febbraio 2011, n. 52, e successive modificazioni, secondo i termini e le modalità ivi indicati.

2-quater. Le sanzioni amministrative di cui all'articolo260-bis, commi 3, 4, 5, 7 e 9, del decreto legislativo 3 aprile 2006,n. 152, e successive modificazioni, sono ridotte, ad eccezione dei casi di comportamenti fraudolenti di cui al predetto comma 3, a u decimo per le violazioni compiute negli otto mesi successivi alla decorrenza degli obblighi di operatività per ciascuna categoria di operatori, enti o imprese, come individuata dall'articolo 1 del decreto ministeriale 26 maggio 2011, e successive modificazioni, e a un quinto per le violazioni compiute dalla scadenza dell'ottavo mese e per i successivi quattro mesi.».

## **Art. 5.**

### **Clausola di invarianza**

1. Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

## Bibliografia

---

### Monografie

- Antolisei F., *Manuale di diritto penale. Leggi complementari II*, Milano, 2008.
- Bernasconi C. – Guerra M., *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, (a cura di) Giunta, Padova, 2005, p. 1217.
- Bernasconi C. –Guerra M., in AA.VV. *Codice Commentato* a cura di F. Giunta Padova, 2007, 419.
- Caravita B., *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna, 1990.
- Catenacci M., *I reati ambientali e il principio di offensività*, in *Temi di Diritto Penale dell'Economia* di M. Catenacci G. Marconi, Torino, 2009.
- Catenacci M., *La tutela penale dell'ambiente*, Padova, 1996.
- Cecchetti M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000.
- Corbetta S., *Art. 424*, in E. Dolcini, G. Marinucci (a cura di), *Codice penale commentato*, 2<sup>a</sup> ed., 2006, p. 3203.
- D'Alessandro F., *Pericolo astratto e limiti-soglia*, Milano, 2012.
- De Santis G., *Diritto Penale dell'ambiente. Un'ipotesi sistematica*, Milano, 2012.
- Dell'Anno P., *Manuale di diritto ambientale*, IV ed., Padova 2003.
- Donini M., *Il volto attuale dell'illecito penale*, Milano, 2004.
- Fiandaca G., *Note sui reati di pericolo*, in *Il Tommaso Natale*, Palermo, 1977.
- Fimiani P., *La tutela penale dell'ambiente dopo il D.Lgs n. 4/2008*, Milano, 2008.
- Forti G., *L'immmane concretezza*, Milano, 2000.
- Gallo F., *Le ragioni del fisco*, Bologna, 2011.
- Grasso P., *Le storie e i numeri della criminalità ambientale*, introduzione in *Rapporto Ecomafie*, in *Edizione Ambiente*, 2011.



- Graziani C. A., *Terra e proprietà ambientale*, in A. Grilli A. Sassi (a cura di) *Studi in onore di A. Palazzo*, Vol. III, Torino, 2009.
- Lo Monte E., *Diritto Penale e tutela dell'Ambiente – tra esigenze di effettività e simbolismo evolutivo*, Milano, 2004, 102.
- Lottini R., *Art. 674 c.p. Getto pericoloso di cose*, in *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, a cura di F. Giunta, Padova, 2007.
- Marinucci G.– Dolcini E., *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2006.
- Pelissero M., (a cura di) *Reati contro l'ambiente e il territorio, Trattato teorico-pratico di Diritto Penale*, Torino, 2013.
- Piergallini C., *Danno da prodotto e responsabilità penale*, Milano, 2004.
- Pulitanò D., *Diritto Penale*, V ed. Torino, 2013.
- Ramacci L., *Rifiuti: la gestione e le sanzioni*, Piacenza, 2014.
- Ruga Riva C., *Diritto Penale dell'Ambiente*, Torino, 2013.
- Santoloci M. - Vattani V., *Rifiuti e non rifiuti*, Terni, 2012.
- Santoloci M. - Vattani V., *Tecniche di polizia giudiziaria ambientale*, Edizioni giuridiche ambiente 2014.
- Saviano R., *Gomorra, Viaggio nell'impero economico e nel sogno di dominio della Camorra*, Milano, 2006.
- Sicurella R., *Diritto penale e competenze dell'Unione europea*, Milano, 2005.
- Siracusa L., *Tutela penale dell'ambiente. Bene giuridico e tecniche di incriminazione*, Milano, 2007.
- Sotis C., *Le novità in tema di diritto penale europeo*, in Bilancia P. e D'Amico M. (a cura di) *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009.
- Vitarelli T., *Profili penali della delega di funzioni: l'organizzazione aziendale nei settori della sicurezza sul lavoro, dell'ambiente e degli obblighi tributari*, Milano, 2008.7

- *Rapporto Ecomafia, Le storie e i numeri della criminalità ambientale 2014* di Legambiente, Edizioni Ambiente.

### **Articoli su Riviste**

- Alberico A., *Il nuovo reato di "Combustione illecita di rifiuti"*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 17 febbraio 2014.
- Altare V., *Sulla differenziazione territoriale delle norme penali*, in *Giur. merito*, 2010, p. 1391.
- Amendola G., *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: introdotto il primo delitto contro l'ambiente, commento alla legge 23 marzo 2001 n. 93*, in *Dir. Pen. e proc.*, 2001 pag. 708.
- Amendola G., *L'interpretazione autentica della definizione comunitaria di rifiuto nel D. L. Omnibus*, in *Dir. pen. proc.*, fasc. 8/2002, pag. 942.
- Annunziata G., *L'ambiente quale bene comune*, in *Dir. e Giu. Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, 2011, 11, p. 697.
- Beltrame S., *Traffico illecito di rifiuti ed individuazione dei parametri che presiedono alla determinazione del giudice competente per territorio*, in *Rivista Giuridica Ambiente*, 2007, p. 130.
- Beltrame S., *Traffico illecito di rifiuti, tra dubbi e perplessità... alla ricerca di parametri interpretativi*, in *Ambiente*, 2004, p. 229.
- Benozzo M., *La direttiva sulla tutela penale dell'ambiente tra intenzionalità, grave negligenza e responsabilità delle persone giuridiche*, in *Dir. e giur. agr., alim. e dell'ambiente*, 2009, n. 5, p. 301.
- Bernardi A., *Sull'opportunità di un'armonizzazione europea delle scelte sanzionatorie nazionali*, in *Annali dell'Università di Ferrara*, 2005, p. 289.

- Bernasconi C. – Guerra M., *Profili interpretativi del delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2004, p. 355.
- Bertuzzi R., *Abbruciamento di rifiuti: terra dei fuochi è legge*, sul sito [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).
- Bertuzzi R., *La classificazione dei rifiuti: i rifiuti pericolosi nel sistema del T.U. ambiente - Codici a specchio*, articolo del 3 giugno 2014 disponibile sul sito [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).
- Bisori L., *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e pericolo per l'incolumità pubblica*, in *Urbanistica e Appalti*, 2006, p. 615.
- Bongiorno C., *La lotta alle ecomafie tra tutela dell'ambiente e dell'ordine pubblico: un equilibrio precario attraverso l'(ab)uso di concetti elastici*, in *Diritto Penale contemporaneo*, 2012, 3-4, pag. 126 ss.
- Bosi M., *L'attività di gestione di rifiuti in violazione delle prescrizioni del provvedimento di autorizzazione (art. 256, c. 4 del D.Lgs 152/06) tra "mera condotta" e "pericolo astratto"*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 14 marzo 2011.
- Bovino C., *TU Sistri, arriva il secondo correttivo (D.M. n. 141/2012) ma sul sistema ancora incertezze* in *Ambiente e sviluppo*, 10/2012, p. 820.
- Brambilla P., *Le sanzioni ambientali in Italia*, in *Riv. giur. ambiente*, 2008, 01, 0019.
- Carissimi D., *Dal D.M. 24 aprile 2014, n. 126 alleggerimenti per il Sistri* in *Ambiente & Sviluppo*, 2014, 6, p. 434 ss..
- Corbetta S., *Il "disastro" provocato dall'Ilva di Taranto, tra forzature giurisprudenziali e inerzie del legislatore*, in *Il Corriere del Merito*, 2012, p. 869.
- Costa S., *Nuove forze in campo contro l'ecomafia, Il Corpo forestale dello Stato entra a far parte della Direzione Investigativa Antimafia. La naturale evoluzione dei compiti di istituto verso i nuovi confini della criminalità organizzata*, in *Il Forestale*, 2012, 71 p. 5.

- D'Avirro A., *Ancora dubbi sulla portata della permanenza del reato di gestione abusiva di discarica*, in *Dir. Pen. e Processo*, 2013, 11, p.1325.
- De Cesaris A. L., *Nota a: Corte giustizia CE, 11/11/2004 n. 457, sez. II Nozione di rifiuto: l'Italia perde il pelo ma non il vizio*, in *Riv. giur. ambiente* 2005, 02, p. 275.
- Di Tullio D'Elisiis A., *Il delitto di combustione illecita di rifiuti*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).
- Donini M., *Un nuovo medioevo penale? Vecchio e nuovo nell'espansione del diritto penale economico*, in *Diritto penale comparato, europeo e internazionale: prospettive per il XXI secolo* in *Cass. Pen.*, n. 6/2003, n. 511.1, p. 1808.
- Esposito V., *Danno ambientale e diritti umani*, in *Diritto Penale contemporaneo*, 12 novembre 2012.
- Ficco P., *Trasporti transfrontalieri: il principio di continuità normativa salva le sanzioni del "Testo Unico ambientale" sul traffico illecito*, in *Bollettino Rifiuti*, n. 145 del novembre 2007.
- Fimiani P., *Il reato di traffico illecito di rifiuti*, in *Ambiente e sicurezza*, n. 11/2001, p. 18.
- Fimiani P., *Quando scatta il delitto per l'illecito smaltimento dei rifiuti*, in *Il Merito, IlSole24Ore*, 2/2005.
- Fimiani P., *Delitti ambientali: qualcosa si muove*, in *Rifiuti. Bollettino di informazione normativa*, Luglio 2007, pag. 2.
- Forlenza O., *Contro l'ecomafia mano pesante sulle sanzioni*, in *Guida al diritto*, 2001, 19, p. 35.
- Furin N., *L'art. 260 D.Lgs 152/2006 (già art. 53-bis D.Lgs 22/97) e il suo difetto di tassatività*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, anno XXI, 2006, 1007.
- Gavioli F., *SISTRIS: applicazione sospesa fino a giugno 2013*, in *Pratica fiscale e professionale*, 2012, p. 29.
- Giampietro P., *Prime note sulle nuove "disposizioni in campo ambientale"*, in *Ambiente*, 2001, p. 405.

- Giampietro P., *L'art. 53-bis del decreto Ronchi diviene "diritto vivente", ma le perplessità restano...*, in *Ambiente*, 2003, p. 957.
- Giannini S., *"Ambiente": saggio sui diversi aspetti giuridici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, Milano, 1973, pag.23.
- Giunta F., *Il diritto penale dell'ambiente in Italia: tutela di beni o tutela di funzioni?*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, Milano, 1997, pag. 1100.
- Lo Monte E., *Uno sguardo sullo Schema di legge delega per la riforma dei reati in materia di ambiente: nuovi 'orchestrali' per vecchi 'spartiti'*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, Vol. 1-2. pag. 97.
- Luther J., *Antropocentrismo ed ecocentrismo nel diritto dell'ambiente in Germania e in Italia*, in *Politica del diritto*, n. 4 , 1989, pag. 673.
- M. Medugno, *Traffico illecito di rifiuti: ingiusto profitto e ingenti quantitativi*, in *Riv. pen.*, 2006, p. 441.
- Maddalena P., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2010, 3, p. 307.
- Maglia S., *Gestione rifiuti: cenni sull'apparato sanzionatorio nel D.Lgs 152/2006*, in *Rifiuti*, 2008, 7, pag. 632.
- Maglia S., *Rifiuti. Qual è il testo vigente dell'art. 188 T.U.A. sugli obblighi del produttore di rifiuti?*, in *lexambiente.it*.
- Maglia S., *Sversamento occasionale di acque reflue: scarico o rifiuto liquido?* in *Ambiente & Sviluppo*, 2008, p. 5.
- Manna A., *Dalla Legge sulla "Terra dei Fuochi" agli ultimi d.d.l. in tema di "ecoreati": un diritto penale "spot"?*, in *Diritto Penale e Processo*, 2014, 4, p. 476.
- Manna-Plantamura, *Una svolta epocale per il delitto penale ambientale italiano?*, in *Diritto Penale e Processo*, 2007, p. 1075.

- Mantini P., *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. Giu. Ambiente*, 2006, p. 207 ss..
- Martini R., *Il disastro ambientale tra diritto giurisprudenziale e principi di garanzia*, in *Leg. Pen.* 2008, p. 339.
- Merlin A., *La tutela penale dell'ambiente nella direttiva 2008/99/CE*, in *Ambiente e sicurezza*, 2009, p. 86.
- Mezzacapo S., *Rifiuti, progressiva la messa a regime del Sistri*, in *Gui. Dir.* 2011, 39, p. 73.
- Molino P., *Il nuovo reato di organizzazione di traffico illecito di rifiuti: luci ed ombre nella lotta alla "ecomafia"*, in *Riv. Poliz.*, 2001, p. 337.
- M. Montanari, *Il Senato approva il ddl in materia di delitti contro l'ambiente*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 8 marzo 2015.
- Mucciarelli F., *Rifiuti (reati relativi ai)*, in *Dig disc. pen.*, vol. XII, Torino, 1997, p. 267.
- Muscatiello B., in *La tutela penale dell'ambiente e il terzo scacchiere*, in *Riv. trim. econ.* 2005, p. 710.
- Natalini A., *Rifiuti, gestione abusiva e traffico illecito concorrono*, in *Diritto e Giustizia*, 2004, 35, p. 31.
- Natalini A., *Rifiuti, la gestione e il traffico illecito*, in *Dir e Giust.* 2004, 35, pag. 27.
- Natalini A., *Rifiuti, quando il traffico è "organizzato" - I giudici indicano i confini dell'illecito*, in *Dir. e Giust.*, 2005, 47, pag. 51.
- Novarese F., *La nuova disciplina emergenziale dei rifiuti*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Anno XVIII, 2006, p. 487.
- Palazzo F., *Opzioni politico criminali nella tutela dell'ambiente*, in *Diritto e Ambiente*, vol. II, di Grassi-Cecchetti- Andronio, ed. Leo S. Olschki, 1999, p. 556.

- Pallotta S., *SISTRI, Attenzione all'elefante bianco*, in *Diritto all'ambiente*, 27 maggio 2014.
- Paone V., *Bruciare i rifiuti è reato, ma sulla carta!* in [www. lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).
- Paone V., *La raccolta e il trasporto dei rifiuti in forma ambulante*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2013, 2, p. 111 ss.
- Paone V., *Le responsabilità soggettive nella filiera dei rifiuti (Nota a Cass. Pen. n. 13363/2012)* in *Ambiente & Sviluppo*, 2012, 11, p. 921.
- Pierobon A., *Il sistri.. sintomo di una guerra che verrà*, in *Rivista giuridica on line Lexambiente* del 30 aprile 2013.
- Pierobon A., *La natura del contributo "SISTRI": primissime considerazioni*, in *Tributi locali e regionali*, 2012, 3, p. 33.
- Pierobon A., *Le spedizioni illegali e il traffico di rifiuti da "colletti bianchi" (e la normativa antimafia)*, in *Diritto e Giur Agraria Alimentare e dell'ambiente*, 2011, n.4, pag. 231.
- Pierobon A., *Sistri (ultimissime – probabili – novità, aspettative e considerazioni)*.
- Plantamura V., *Principi, modelli e forme per il diritto penale ambientale del terzo millennio*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2002, pag. 1030.
- Plantamura V., *Una nuova frontiera europea per il diritto penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2009, p. 918.
- Prati L., *Il nuovo reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti*, in *Ambiente, Consulenza e pratica per l'impresa*, 2001, 7, p. 625.
- Predieri, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXI, Milano, 1981, pag. 510.
- Ramacci L., *Delitto di "attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti": nuovi chiarimenti dalla Cassazione*, in *Riv. pen.*, 2006, p. 181.
- Ramacci L., *I reati ambientali ed il principio di offensività*, in *Giu. Merito*, 4/2003 (parte prima) e 5/2003.

- Ramacci L., *Introduzione nel codice penale dei delitti contro l'ambiente. Ricordi e una proposta*, in *Rapporto Ecomafia 2007*.
- Rodotà S., *Se il mondo perde il senso del bene comune*, *La Repubblica*, 19 agosto 2010.
- Ruga Riva C., *Commento al testo base sui delitti ambientali adottato dalla Commissione giustizia della Camera*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 22 gennaio 2014.
- Ruga Riva C., *Il decreto "Terra dei fuochi": un commento a caldo...* sul sito [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it).
- Ruga Riva C., *Il Decreto Legislativo di recepimento delle Direttive comunitarie sulla tutela penale dell'ambiente: nuovi reati, nuova responsabilità degli enti da reato ambientale*, in *Diritto Penale contemporaneo*, 8 agosto 2011.
- Sanna, *Sottoprodotti e terre e rocce da scavo. Decreto 10 agosto 2012, n. 161* in [www.industrieambiente.it](http://www.industrieambiente.it).
- Santoloci M. - Vattani V., *Il Decreto Sviluppo questa volta non rinvia i proroga ma "sospende" il Sistri. Cosa vuol dire?* in [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net).
- Santoloci M., *Confisca obbligatoria dei mezzi utilizzati per il trasporto illecito dei rifiuti senza iscrizione all'Albo: la strategia di intestare i veicoli a terzi ("teste di paglia") per continuare a delinquere "in nero"*, su *Diritto Ambiente* del 22 aprile 2014.
- Santoloci M., *La Cassazione conferma la "responsabilità a catena" tra tutti i soggetti attivi nel circuito dei rifiuti*, in *Diritto dell'Ambiente*, 26 aprile 2012.
- Santoloci M., *La Legge sui delitti ambientali un giano bifronte: nella prima parte aggrava e nella seconda parte (di fatto) estingue i reati ambientali*, su [Diritto ambiente.net](http://www.dirittoambiente.net) del 17 marzo 2014.
- Santoloci M., *Nessuna vacatio legis per le sanzioni sul trasporto: dopo le modifiche del D.Lgs. n. 205/10, fino al 1.6.2011 si applica l'ordinario sistema sanzionatorio del D.Lgs. n. 152/06 (parte IV)*, su [www.dirittoambiente.net](http://www.dirittoambiente.net).



- Santoloci M. - Vattani V., *Ma davvero il trasporto illegale dei rifiuti pericolosi è attualmente privo di ogni sanzione?* in *Diritto ambiente* del 9 agosto 2013.
- Santoloci M. - Vattani V., *Rifiuti e non rifiuti, percorso trasversale tra prassi di fatto e regole formali nel campo della gestione dei rifiuti*, Dir. Dell'ambiente ed., 2011, p. 117.
- Satta A., *Gli obblighi comunitari di tutela penale ambientale alla luce della direttiva 2008/99/ce e del trattato di Lisbona*, in *Rivista Penale*, 2010, 12.
- Scarcella A., *Con le poche norme necessarie all'adeguamento un'occasione perduta per ripensare il sistema*, in *Guida Dir.*, 2011, 38, p. 30.
- Scarcella A., *Sistri si, Sistri no, Sistri (forse): smentito il colpo di mano d'agosto. Ma è tutto rinviato al 2012*, in *Ambiente e sviluppo*, 2011, 10, p. 810.
- Siracusa L., *La competenza penale comunitaria al primo banco di prova: la direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente*, in *Riv. Trim. Dir. Pen. Ec.*, 2008, p. 877.
- Taddia G., *Nota a Cass. Pen., III, 7.4.2006 n. 12433*, in *Rifiuti*, 2006, p. 8.
- Tappeto G., *Brevi considerazioni sul riavvio del Sistri*, in *Rivista giuridica on line Lexambiente* del 24 aprile 2013.
- Vagliasindi G. M., *La definizione di rifiuto tra diritto penale ambientale e diritto comunitario*, in *Riv. trim. dir. pen. ec.*, 2005, pag. 966.
- 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. intern.*, 2010, p. 458.
- Vattani V., *In Gazzetta Ufficiale il nuovo Decreto 24 aprile 2014 di semplificazione del regime del Sistri. Un sistri sempre più per pochi*, in *Diritto Ambiente.net* del 2 maggio 2014.
- Vattani V., *Luci ed ombre del nuovo schema di decreto ministeriale di semplificazione del Sistri* in *Diritto Ambiente.net* 11 marzo 2014.
- Vergine A. L., *A proposito dell'art. 53-bis D.Lgs. 22 del 1997*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 2001, p. 1023.

- Vergine A. L., *Disposizioni penali maldestramente redatte, decisioni correttamente assunte, immeritate critiche* (Nota a Cass. Pen. n. 15732/2012) in *Ambiente e sviluppo*, 2012, 7, p. 616.
- Vergine A. L., *Nuovi orizzonti del diritto penale ambientale?*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2009, p. 5.
- Vergine A. L., *Reato di trasporto di rifiuti pericolosi con formulario “falso”: si e no* (nota a Cass. Pen. n. 3692/2014) in *Ambiente & Sviluppo*, 2014, 5, p. 349.
- Vergine A. L., *Tanto tuono`...che piovve! A proposito dell’art. 3, D.L. n. 136/2013*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2014,1, p. 7.
- Vergine A.L., *Il cd. disastro ambientale: l’involuzione interpretativa dell’art. 434 cod. pen, parte prima e seconda*, in *Amb & Svil.* 2013, rispettivamente 514 ss. e 644 ss.
- Vergine A.L., *Sui «nuovi» delitti ambientali e sui «vecchi» problemi delle incriminazioni ambientali (parte I e II)*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2007, n. 8, pag. 677 e seg., e n. 9, pag. 777 e seg.
- Vergine A.L., *Sul delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in Banca dati lexambiente.it.
- Vita A., *Delitto di “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”:* *elementi costitutivi*, in *Rivista Penale*, 2011, 5, pag. 475 ss.

## **Relazioni a Convegni**

- Dell’Anno P., *La tutela dell’ambiente come “materia” e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, Relazione presentata al Convegno nazionale “*La Costituzione Repubblicana, fondamenti, principi e valori, tra attualità e prospettive*”, Vicariato di Roma – Ufficio Pastorale Universitaria, Roma 13-15 novembre 2008.

- Di Leo G., *Il reato di attività organizzata per il traffico di rifiuti. Modifiche in tema di competenza, Incontro di studi sul tema Nuove frontiere di contrasto al crimine ambientale*, Enna, 12 aprile 2011.
- Lucarelli, *Note minime per una teoria giuridica dei beni comuni*, Relazione tenuta al Convegno “*Acqua: bene comune dalla denuncia alla proposta contro ogni forma di privatizzazione in Campania, una legge regionale*” Napoli, 23.06.20072009.
- Siracusa L., *L’attuazione della Direttiva Europea sulla tutela dell’ambiente tramite il diritto penale*, intervento al Convegno “*La riforma del diritto penale dell’ambiente in prospettiva europea*”, Associazione Internazionale di Diritto Penale, Gruppo italiano, Roma, 4 febbraio 2010, su *Diritto Penale Contemporaneo*, 22 febbraio, 2011.
- *Relazione Territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella Regione Campania approvata dalla Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella seduta del 5 febbraio 2013, pag. 419.*

## **Fonti normative**

### **Comunitarie ed Internazionali**

- Direttiva 91/689/CEE del Consiglio del 12 dicembre 1991, relativa ai rifiuti pericolosi (in GUCE n. L 377 del 31/12/1991).
- Decisione CE 3 maggio 2000, n. 532, Sostituzione della decisione 94/3/CE che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all’articolo 1, lettera a), della direttiva 75/442/CE del Consiglio relativa ai rifiuti e della decisione 94/904/CE del Consiglio che istituisce un elenco di rifiuti pericolosi ai sensi dell’articolo 1, paragrafo 4, della direttiva 91/689/CEE del Consiglio relativa ai rifiuti pericolosi (Gazzetta Ufficiale C.E. n. L 226 del 6 settembre 2000).

- Direttiva 2004/32/CE del 21 aprile 2004 che modifica la direttiva 2001/32/CE per quanto riguarda alcune zone protette esposte a particolari rischi in campo fitosanitario nella Comunità.
- TCE in versione consolidata, pubblicato in G.U.U.E. n. C 321E del 29 dicembre 2006.
- Direttiva 2006/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 relativa ai rifiuti.
- Regolamento (CE) N. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2006 relativo alle spedizioni di rifiuti.
- Direttiva 2008/99/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 sulla tutela penale dell'ambiente.
- 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.

## **Interne**

- D. M. 25 ottobre 1999, n. 471, Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni e integrazioni.
- Decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1982, n. 915, Attuazione delle direttive (CEE) n. 75/442 relativa ai rifiuti, n. 76/403 relativa allo smaltimento dei policlorodifenili e dei policlorotrifenili e n. 78/319 relativa ai rifiuti tossici e nocivi. (GU n.343 del 15-12-1982).
- Legge 8 luglio 1986 n.349, Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale.

- Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 38 del 15 febbraio 1997 - Supplemento Ordinario n. 33.
- Legge 23 marzo 2001, n. 93, Disposizioni in campo ambientale, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 79 del 4 aprile 2001.
- Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.
- Legge 6 maggio 2002, n. 82, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 marzo 2002, n. 22, recante disposizioni urgenti per l'individuazione della disciplina relativa all'utilizzazione del coke da petrolio (pet-coke) negli impianti di combustione. (GU n.105 del 7-5-2002).
- Legge 8 agosto 2002, n. 178, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, recante interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell' economia anche nelle aree svantaggiate, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 187 del 10 agosto 2002 suppl. ord.
- Decreto Legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 2003 - Supplemento Ordinario n. 40.
- Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 45 del 24 febbraio 2004 - Supplemento Ordinario n. 28.
- Legge 15 dicembre 2004, n. 308, Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 27 dicembre 2004 - Supplemento Ordinario n. 187.

- Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Norme in materia ambientale, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 14 aprile 2006 - Supplemento Ordinario n. 96.
- Legge 12 luglio 2006, n. 228, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173, recante proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare. Ulteriori proroghe per l'esercizio di deleghe legislative e in materia di istruzione, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 160 del 12 luglio 2006.
- Decreto Legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 24 del 29 gennaio 2008 - Suppl. Ordinario n. 24/L.
- Legge 6 febbraio 2009, n. 6, Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti. (GU n.39 del 17-2-2009 )
- D.M. 17 dicembre 2009, Istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ai sensi dell'art. 189 del Decreto Legislativo n. 152 del 2006 e dell'art. 14 bis del decreto-legge n. 78 del 2009 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009, in Gazzetta Ufficiale n. 9 del 13.01. 2010.
- Legge 13 agosto 2010 , n. 136, Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia, pubblicata nella G.U. n. 196 del 23 agosto 2010.
- D.M. 27 settembre 2010, Criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica in Gazz. Uff. 1 dicembre 2010, n. 281.
- Decreto 26 maggio 2011 Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del mare, Proroga del termine di cui all'articolo 12, comma 2, del decreto 17 dicembre 2009, recante l'istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti. D.M. 25 maggio 2012, n. 141.
- Decreto Legislativo 7 luglio 2011, n. 121, Attuazione della direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente, nonché della direttiva 2009/123/CE che modifica la direttiva

2005/35/CE relativa all'inquinamento provocato dalle navi e all'introduzione di sanzioni per violazioni. (11G0163) (GU n.177 del 1-8-2011 ).

- Decreto Legge 22 giugno 2012, n. 83, Misure urgenti per la crescita del Paese. (12G0109) (GU n.147 del 26-6-2012 - Suppl. Ordinario n. 129 ).
- Legge 7 agosto 2012, n. 134, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante misure urgenti per la crescita del Paese. (12G0152) (GU n.187 del 11-8-2012 - Suppl. Ordinario n. 171 ).
- Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare n. 96 del 20 marzo 2013.
- Decreto Legge 21 giugno 2013, n. 69, Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia. (13G00116) (GU n.144 del 21-6-2013 - Suppl. Ordinario n. 50 ).
- Legge 9 agosto 2013, n. 98, Conversione, con modificazioni, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia (G.U. n. 194 del 20 agosto 2013).
- Legge 30 ottobre 2013, n. 125 (in G.U. n. 255 del 30 ottobre 2013), Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni. (13G00169).
- LEGGE 7 gennaio 2014, n. 1 (Raccolta 2014) Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati. (14G00003) (GU Serie Generale n.11 del 15-1-2014).
- Legge 6 febbraio 2014, n. 6, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate (GU n.32 del 8-2-2014).

- Decreto Legislativo 4 marzo 2014, n. 46, recante "Attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)", pubblicato in GU n.72 del 27-3-2014 - S.O. n. 27.
- Decreto Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 126 del 24 aprile 2014, in Gazzetta Ufficiale del 30 aprile 2014 n. 99, Disciplina delle modalità di applicazione a regime del SISTRI del trasporto intermodale nonché specificazione delle categorie di soggetti obbligati ad aderire, ex articolo 188-ter, comma 1 e 3 del decreto legislativo n. 152 del 2006.
- Decreto Legge 31 dicembre 2014 , n. 192, Proroga di termini in materia ambientale in Gazzetta Ufficiale n. 302 del 31 dicembre 2014.