

Ambiente & SVILUPPO

Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali

3/2016

DIREZIONE SCIENTIFICA
Franco Giampietro
Alberto Muratori

Rivista mensile Anno XXIV - Marzo 2016 - Direzione e redazione Strada 1 Palazzo F6 20090 - Milanofiori/Assago

**Inquinamento - Rifiuti - Bonifiche - Responsabilità - 231
VIA e AIA - Certificazioni - Energia - Rinnovabili**



Rumore ambientale

Diciplina incerta: la Cassazione segue la via "codicistica"

Danno e responsabilità

L'ordinanza ministeriale di ripristino ambientale

Rifiuti

Capacità nazionale di incenerimento e bozza di d.p.c.m.: una risposta a quali domande?

Delitti ambientali

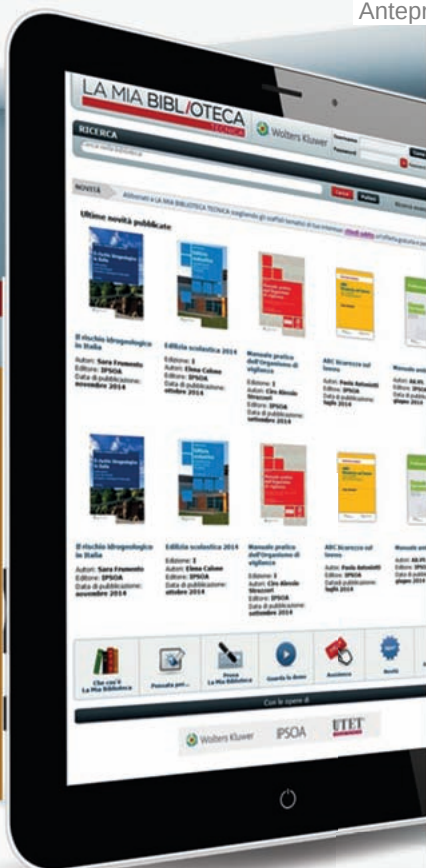
Traffico illecito e "nuovo" art. 260 del D.Lgs. n. 152/2006



edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo



Wolters Kluwer



La prima biblioteca online per ingegneri, architetti, geometri e periti.

www.fare.it

Tutto quello che vuoi sapere è sempre con te.

La Mia Biblioteca Tecnica ti offre un modo nuovo, più facile, efficace e veloce per cercare, sfogliare e consultare i tuoi libri: sempre e ovunque.

La Mia Biblioteca Tecnica è la prima biblioteca professionale on cloud con le opere di **UTET Scienze Tecniche**, **Ipsoa** e **Wolters Kluwer**, costantemente aggiornata con nuove pubblicazioni.

Sono disponibili centinaia di volumi organizzati per aree tematiche: Architettura e Progettazione, Edilizia Sostenibile, Restauro, Recupero e Manutenzione, Ambiente ed Energia, Sicurezza sul lavoro, Sicurezza in edilizia, Ingegneria civile, Normativa tecnica.

Grazie ad innovative funzionalità di ricerca e consultazione puoi:

- trovare in tempi rapidi l'informazione e la soluzione d'autore che ti serve all'interno di tutta la biblioteca
- visualizzare i tuoi libri comodamente e in qualunque momento da pc o in mobilità da tablet
- consultare e scaricare un ricco archivio di immagini, tabelle e progetti, anche in dwg / dxf
- memorizzare, stampare o annotare i contenuti di tuo interesse.

UTET Scienze Tecniche® è un marchio registrato e concesso in licenza da De Agostini Editore S.p.A. a Wolters Kluwer Italia S.r.l.

Con le opere di

Richiedi subito la PROVA GRATUITA:
www.lamiabibliotecatecnica.com

Rifiuti		
Traffico illecito	Il "nuovo" art. 260 del D.Lgs. n. 152/2006, vecchie e nuove questioni <i>Luca Ramacci</i>	167
Gestione	Bozza di decreto sulla capacità nazionale di incenerimento: una risposta a ... quali domande? <i>Andrea Quaranta</i>	180
Inquinamento		
Rumore	Ancora in stallo l'adeguamento della normativa sul rumore ambientale, mentre la Suprema Corte segue la via "codicistica" <i>Alberto Muratori</i>	189
Gestione ambientale		
Responsabilità e risarcimento	Danno ambientale: il punto sulle questioni rimaste aperte (seconda parte) <i>Francesca Benedetti</i>	203
Rassegna		
Giurisprudenza		
	Consiglio di Stato e TAR <i>a cura di Maria Giulia Cosentino</i>	213
	Corte di Cassazione penale <i>a cura di Vincenzo Paone</i>	217
Agenda		
Scadenario & Memoranda	Scadenze, anticipazioni, approfondimenti <i>a cura di Alberto Muratori</i>	223
Finanziamenti ambientali	Finanziamenti comunitari, nazionali, regionali, camerali <i>a cura di Bruno Pagamici</i>	237
Servizio Esperto Ipsos	Casi e soluzioni <i>a cura di Eleonora Perotto, Andrea Quaranta</i>	242



EDITRICE
Wolters Kluwer Italia s.r.l.
Strada 1, Palazzo F6 - 20090 Milanofiori Assago (MI)

INDIRIZZO INTERNET
Compreso nel prezzo dell'abbonamento il servizio
Edicola Professionale, consultabile all'indirizzo:
www.edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo

DIRETTORE RESPONSABILE
Giulietta Lemmi

DIREZIONE SCIENTIFICA
Franco Giampietro, Alberto Muratori

COMITATO SCIENTIFICO
Alessandro Andronio, Marco Calabrò, Enrico Cancila,
Marcello Cecchetti, Maria Giulia Cosentino,
Paolo Dell'Anno, Francesco Fonderico,
Riccardo Fuzio, Giuseppe Garzia, Vittorio Giampietro,
Alfredo Montagna, Riccardo Montanaro,
Vincenzo Paone, Luca Prati,
Alberta Leonarda Vergine

REDAZIONE
Donatella Armini, Marta Piccolboni,
Maria Lorena Radice

HANNO COLLABORATO
Francesca Benedetti, Maria Giulia Cosentino,
Alberto Muratori, Bruno Pagamici, Vincenzo Paone,
Eleonora Perotto, Andrea Quaranta, Luca Ramacci

REALIZZAZIONE GRAFICA
Ipsa - Gruppo Wolters Kluwer

FOTOCOPOSIZIONE
Sinergie Grafiche Srl
Viale Italia, 12 - 20094 Corsico (MI)
Tel. 02/57789422

REDAZIONE

Per informazioni in merito
a contributi, articoli ed argomenti trattati
scrivere o telefonare a:

IPSOA Redazione



Casella Postale 12055 - 20120 Milano
telefono 02.82476. 022 - 884
e-mail: sicurezzambiente@wki.it

AMMINISTRAZIONE

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri
arretrati, cambi d'indirizzo, ecc.

scrivere o telefonare a:

IPSOA Servizio Clienti
Casella postale 12055 - 20120 Milano
telefono 02.824761 - telefax 02.82476.799
Servizio risposta automatica:
telefono 02.82476.999
e-mail: info.commerciali@wki.it

PUBBLICITÀ:



db Consulting srl Event & Advertising
via Leopoldo Gasparotto 168 - 21100 Varese
tel. 0332/282160 - fax 0332/282483
e-mail: info@db-consult.it - www.db-consult.it

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4
del 16 gennaio 1993
Tariffa R.O.C.: Poste Italiane Spa - Spedizione in
abbonamento Postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27
febbraio 2004, n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa
con il n. 3353 vol. 34 foglio 417 in data 31 luglio 1991
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

ABBONAMENTI

Gli abbonamenti, in modalità digitale, hanno durata
12 mesi con formula rolling dalla data di
sottoscrizione e si intendono rinnovati, in assenza di
disdetta da comunicarsi entro 60 gg. prima della data
di scadenza a mezzo raccomandata A.R. da inviare a
Wolters Kluwer Italia S.r.l. Strada 1
Pal. F6 Milanofiori 20090 Assago (MI).
Servizio Clienti: tel. 02.824761 -
Indirizzo internet: www.servizioclienti.wki.it
e-mail: servizioclienti.ipsa@wolterskluwer.com

ITALIA

Abbonamento digitale 12 mesi: € 230,00 + IVA

ESTERO

Abbonamento digitale 12 mesi: € 460,00 + IVA

MODALITÀ DI CONSULTAZIONE

La rivista è consultabile in formato digitale su pc,
tablet (iOS e Android) e smartphone (Android).
I fascicoli possono essere scaricati da:
edicolaprofessionale.com/ambiente edicola - da App
Edicola Professionale, disponibile gratuitamente su
AppStore, Google Play, Samsung Apps o Amazon
AppStore for Android.

MODALITÀ DI VERSAMENTO

— Versare l'importo sul c.c.p. n. 583203 intestato
a WKI s.r.l. Gestione incassi - Strada 1, Palazzo F6,
Milanofiori

oppure

— Inviare assegno bancario/circolare non trasferibile
intestato a Wolters Kluwer Italia s.r.l.
Indicare nella casuale del versamento il titolo della
rivista e l'anno dell'abbonamento

Arretrati: consultabili online a partire dal 2005, con
abbonamento alla Raccolta delle annate.
Abbonamento 12 mesi: € 445 + IVA oppure € 223 +
IVA per gli abbonati alla rivista.

DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico
è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e
per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74 del
D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989
e successive modificazioni e integrazioni.

Egregio abbonato,
ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, La
informiamo che i Suoi dati personali sono registrati su da-
tabase elettronici di proprietà di Wolters Kluwer Italia S.
r.l., con sede legale in Assago Milanofiori Strada 1-Palazzo
F6, 20090 Assago (MI), titolare del trattamento e sono trat-
tati da quest'ultima tramite propri incaricati. Wolters Klu-
wer Italia S.r.l. utilizzerà i dati che La riguardano per fini-
tà amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il
Suo indirizzo di posta elettronica saranno utilizzabili, ai
sensi dell'art. 130, comma 4, del D.Lgs. 196/03, anche a fini
di vendita diretta di prodotti o servizi analoghi a quelli og-
getto della presente vendita. Lei potrà in ogni momento
esercitare i diritti di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 196/2003,
fra cui il diritto di accedere ai Suoi dati e ottenerne l'aggiorn-
amento o la cancellazione per violazione di legge, di op-
porvi al trattamento dei Suoi dati ai fini di invio di materiale
pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni commerciali
e di richiedere l'elenco aggiornato dei responsabili del tra-
tamento, mediante comunicazione scritta da inviarsi a:
Wolters Kluwer Italia S.r.l. - PRIVACY - Centro Direzio-
nale Milanofiori Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI),
o inviando un Fax al numero: 02.82476.403.

Traffico illecito

Il “nuovo” art. 260 del D.Lgs. n. 152/2006, vecchie e nuove questioni

Luca Ramacci (*)

Premessa

La Legge 23 marzo 2001, n. 9, recante “disposizioni in campo ambientale” disponeva, con l’art. 22, comma 1, l’introduzione dell’art. 53-bis nell’allora vigente D.Lgs. n. 22/1997, meglio noto come “Decreto Ronchi”, che, 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, disciplinava la complessa materia dei rifiuti dopo l’abrogazione del D.P.R. n. 915/1982.

Con questa nuova disposizione veniva inserito nella disciplina dei rifiuti, per la prima volta, un “delitto contro l’ambiente”, prevedendo pene detentive di un certo peso ed aprendo, di fatto, nuovi scenari investigativi grazie alla possibilità di impiegare mezzi di indagine, quali le intercettazioni, fino ad allora preclusi dalla natura contravvenzionale delle altre disposizioni di settore.

Venivano così sanzionate le “attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”, fornendo quindi una risposta concreta alle pubbliche denunce dell’associazione Legambiente (cui si deve anche la pressante attività di *lobbying* che portò all’introduzione del nuovo reato) che sin dalla fine del 1994

aveva posto in evidenza “il ruolo della criminalità organizzata nei fenomeni di illegalità ambientale” (1), coniando il nuovo termine “ecomafia”, poi entrato nel lessico comune (2).

La nuova disposizione i cui contenuti suscitarono non poche perplessità nei commentatori (3), transitava successivamente nell’art. 260 del D.Lgs. n. 152/2006, attualmente in vigore, divenendo oggetto, nei suoi quindici anni di vigenza, di ripetute analisi da parte della dottrina e della giurisprudenza, avendo trovato applicazione, nonostante le critiche, in relazione a situazioni diverse.

La recente introduzione, nel Libro Secondo del Codice penale, ad opera della Legge 22 maggio 2015 n. 68 (4), della Parte Sesta-bis, relativa ai delitti contro l’ambiente, ha offerto l’occasione per apportare modifiche anche il D.Lgs. n. 152/2006 che, coinvolgendo direttamente e indirettamente l’art. 260, hanno senz’altro rinnovato l’interesse per l’antesignano dei c.d. eco-delitti, cui sporadicamente si erano aggiunte altre fattispecie delittuose (5) e che ora è affiancato da altre, pure di una certa gravità - cui non vengono risparmiate critiche, anche pesanti (6) - per l’attenzione nuovamente rivolta dal legislatore alle fattispecie associa-

(*) Consigliere della Suprema Corte di Cassazione

(1) Il 5 dicembre 1994 viene presentato a Roma il dossier *Ecomafie, il ruolo della criminalità organizzata nei fenomeni d’illegalità ambientale* curato dal Legambiente ed Eurispes in collaborazione con l’Arma dei Carabinieri.

(2) Il termine “ecomafia” viene riconosciuto dal vocabolario Zingaretti, come neologismo, nel 1999 e, nel 2012, viene ampiamente menzionato nella voce “Lessico del XXI secolo”, curata dall’enciclopedia Treccani.

(3) V., ad es., L. Prati, *Il nuovo reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti: una norma problematica*, in questa *Rivista*, n. 7/2001 pag. 625 ss.; A. L. Vergine, *Sul delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in *lexambiente.it*; S. Beltrame, *Traffico illecito di rifiuti: tra dubbi e perplessità... alla ricerca di parametri interpretativi*, in questa *Rivista*, n. 3/2004 pag. 229.

(4) Si tratta, anche in questo caso, di un *iter* particolarmente travagliato, dal momento che le nuove disposizioni, la cui

approvazione è stata accompagnata da polemiche e sollecitata dalle associazioni ambientaliste, hanno visto la luce dopo che, nelle precedenti legislature, i vari tentativi di inserire nel Codice penale i delitti contro l’ambiente erano sempre abortiti. Queste vicende sono ampiamente documentate nel volume a cura di E. Fontana, S. Ciafani, P. Ruggero, *Ecogiustizia è fatta. 1994 - 2015 Storia di una lunga marcia contro l’ecomafia nome del popolo inquinato*, Napoli, 2015.

(5) Si pensi alla disciplina emergenziale di cui al D.L. 6 novembre 2008, n. 172, convertito con la Legge 30 dicembre 2008, n. 210 ed alla discussa “illecita combustione” introdotta dal D.L. n. 136/2013, convertito con modificazioni dalla Legge 6 febbraio 2014, n. 6 e noto anche come “Decreto terra dei fuochi”.

(6) V., *ex pl.*, per i primi commenti, A.H. Bell, A. Valsecchi, *Il nuovo delitto di disastro ambientale: norma che difficilmente avrebbe potuto essere scritta peggio*, in *penalecontemporaneo.it*, L. Masera, *I nuovi delitti contro l’ambiente*, *ibid.*; T. Pa-

Rifiuti

tive con le aggravanti previste dagli articoli artt. 452-*octies* e 452-*novies* cod. pen. e per le nuove ipotesi di confisca.

Condotta tipica e natura del reato

La condotta sanzionata dall'art. 260 del D.Lgs. n. 152/2006 è, come noto, quella di 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", alla quale la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto piena continuità normativa con quella sanzionata dal previgente art. 53-*bis* del D.Lgs. n. 22/1997 (7).

Tale condotta può essere posta in essere con le più disparate modalità, come ha rivelato la casistica in questi anni, concretandosi, ad esempio, mediante la miscelazione di più tipologie di rifiuti e la predisposizione di falsa documentazione per rendere impossibile l'individuazione della loro provenienza, la collocazione definitiva in discariche abusive anche attraverso l'intermediazione di altri soggetti, lo smaltimento occultato in attività apparentemente lecite.

Quanto al **soggetto attivo del reato**, nonostante tale condotta sia ascrivibile a "chiunque", non è pacifica la natura di reato comune del delitto in esame (8), essendosi osservato in dottrina che, nonostante il termine utilizzato dal legislatore, il reato può essere commesso solo da un soggetto in posizione apicale all'interno dell'organizzazione che gestisce illecitamente i rifiuti, configurandosi, così, un reato proprio (9), pur non escludendosi la possibilità di concorso dell'*extraneus* (10).

Si tratta, tuttavia, in tale ultimo caso, di una conclusione che, pur facendo riferimento ad una specifica posizione soggettiva dell'agente, è ricavata piuttosto dall'"allestimento di mezzi" e dalle "attività continuative organizzate" necessarie per la configurabilità del reato.

Non è inoltre richiesta una pluralità di soggetti agenti, trattandosi, come osservato dalla Corte di cassazione, di fattispecie mono-soggettiva, sebbene sia richiesta una pluralità di operazioni, in continuità temporale, relative ad una o più delle diverse fasi in cui si concretizza ordinariamente la gestione dei rifiuti (11).

Le attività di gestione menzionate dalla norma devono essere poste in essere, come si è visto, "con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate".

Sul numero minimo di 'operazioni' necessarie per la configurabilità del reato, in dottrina si è affermato che lo stesso sia quantificabile in numero di due o più (12), con richiami alla giurisprudenza di legittimità (13) che, in un'occasione (14), ha ricordato come, con riferimento al delitto di atti persecutori (art. 612-*bis* cod. pen.), la ripetizione di due sole condotte (di minaccia o molestia) sia stata considerata idonea ad integrare il reato (15), rimediando, attraverso il riferimento al significato letterale del termine "reiterare", alla obbiettiva indeterminatezza della fattispecie incriminatrice.

Nella stessa pronuncia viene tuttavia precisato che, con riferimento al delitto contemplato dall'art. 260 del D.Lgs. n. 152/2006, l'apprezzamento circa la soglia minima di rilevanza penale della condotta deve essere effettuato non soltanto attraverso il riferimento al mero dato numerico, ma, ov-

dovani, *Legge sugli ecoreati, un impianto inefficace che non aiuta l'ambiente*, in *Guida al Diritto*, n. 32/2015; Ramacci, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel Codice penale e le altre disposizioni della Legge 22 maggio 2015 n. 68*, in *lexambiente.it*; C. Ruga Riva, *I nuovi ecoreati*, Torino, 2015; M. Telesca *Osservazioni sulla Legge n. 68/2015 recante 'disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente': ovvero i chiaroscuri di una agognata riforma*, in *penalecontemporaneo.it*.

(7) Cass., sez. 3, n. 9794 del 29 novembre 2006 (dep. 2007), Montigiani, Rv. 235951, non massimata sul punto.

(8) Riconosciuta in P. Giampietro, *Prime note sulle nuove 'disposizioni in campo ambientale'*, in questa *Rivista*, 2001, pag. 405; R. Nitti, *La gestione dei rifiuti*, in AA.VV., *Diritto penale dell'ambiente*, Bari, 2006, pag. 300; L. Ramacci, *Rifiuti: la gestione e le sanzioni*, Piacenza, 2014, pag. 250.

(9) Prati, op. cit., pag. 626. V. anche C. Bernasconi - M. Guerra, *Commento all'art. 53-bis*, in F. Giunta (a cura di), *Codice Commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Padova, 2005, pag. 2017.

(10) V. Fimiani, *La tutela penale dell'ambiente*, Milano, 2015, pag. 663.

(11) Così Cass., sez. 3, n. 4503 del 16 dicembre 2005 (dep. 2006), Samarati, Rv. 233292 in *Urbanistica e Appalti*, n. 5/2006, pag. 615, con nota di L. Bisorì, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e pericolo per l'incolumità pubblica*; in *Consul. Impresa Comm. Ind.*, n. 9/2006, pag. 1335 con nota di G. Izzo, *Attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti*, nonché in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, n. 2/2007, pag. 124 con nota di A. Coviello, *Sull'attività di compostaggio di rifiuti*. In senso conforme, sez. 3, n. 15630 del 12 gennaio 2011, Costa e altri, Rv. 249984.

(12) V. C. Bernasconi - M. Guerra, op. cit., pag. 1219 ove si richiama, a titolo esemplificativo, il contenuto dell'art. 628, comma 3, n. 1 cod. pen.

(13) A. Vita, *Delitto di 'attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti': elementi costitutivi*, in *Riv. pen.*, n. 5/2011, pag. 475 richiama sez. 4, n. 28158 del 2 luglio 2007, P.M. in proc. Costa, Rv. 236907, che non contiene, tuttavia, specifiche indicazioni.

(14) Cass., sez. 3, n. 47229 del 6 novembre 2012, De Prà, non massimata.

(15) Cfr. Cass., sez. 5, n. 46331 del 5 giugno 2013, D. V., Rv. 257560 e prec. conf.

viamente, anche considerando gli ulteriori rimandi, contenuti nella norma, a “più operazioni” ed all’“allestimento di mezzi e attività continuative organizzate” finalizzate alla abusiva gestione di ingenti quantità di rifiuti.

La descrizione della condotta, inoltre, caratterizza il delitto come **reato abituale**, in quanto integrato necessariamente dalla realizzazione di più comportamenti della stessa specie (16) e, segnatamente, quale **reato abituale proprio**, in quanto caratterizzato dalla sussistenza di una serie di condotte le quali, singolarmente considerate, potrebbero anche non costituire reato, con l’ulteriore conseguenza che la **consumazione** deve ritenersi esaurita con la cessazione dell’attività organizzata finalizzata al traffico illecito dei rifiuti (17) e che “alla pluralità delle azioni, che è elemento costitutivo del fatto, corrisponde una unica violazione di legge” (18).

Si tratta, inoltre, **reato di pericolo presunto**, il quale, per la sua configurabilità, non richiede né il danno ambientale né la minaccia grave dello stesso danno (19).

Inoltre, il **luogo di consumazione del reato**, concretandosi lo stesso nella commissione di una pluralità di operazioni di traffico illecito di rifiuti attraverso l’allestimento di mezzi ed attività continuative organizzate, va individuato in quello in cui avviene la reiterazione delle condotte illecite, in quanto elemento costitutivo del reato (20).

L’ulteriore requisito **dell’allestimento di mezzi e delle attività continuative organizzate** è strettamente correlato con l’effettuazione delle plurime operazioni di cui si è detto, considerata l’utilizzazione della congiunzione.

È inoltre evidente la necessità di una sostanziale pianificazione e di una strutturale organizzazione della condotta, che non deve tuttavia individuarsi necessariamente in una attività imprenditoriale propriamente detta.

In tal senso è orientata la giurisprudenza, che, anche quando utilizza tale termine (21), lo fa al fine evidente di richiamare l’attenzione sulla natura concreta della condotta, che non deve, evidentemente, essere occasionale e comporta una preparazione ed un allestimento di specifiche risorse, tanto è vero che, in altre occasioni, ha chiarito come tale apprestamento di mezzi possa anche manifestarsi in maniera del tutto rudimentale (22).

Si è ulteriormente chiarito che il reato può configurarsi anche in presenza di una struttura organizzativa di tipo imprenditoriale, idonea ed adeguata a realizzare l’obiettivo criminoso preso di mira, anche quando essa non sia destinata, in via esclusiva, alla commissione di attività illecite, con la conseguenza che esso si realizza anche quando l’attività criminosa sia marginale o secondaria rispetto all’attività principale lecitamente svolta (23).

Rapporti con l’art. 416 cod. pen.

Avuto riguardo alla struttura della fattispecie contemplata dall’art. 260, la giurisprudenza si è interrogata anche sulla possibilità di concorso del delitto ambientale con l’associazione per delinquere sanzionata dall’art. 416 cod. pen.

Si è così osservato che la sussistenza del delitto di associazione per delinquere è indipendente dalla concreta realizzazione dei reati-fine, poiché l’art. 416 cod. pen. sanziona la mera associazione di tre o più persone allo scopo di commettere più delitti, senza subordinare la condanna all’effettiva commissione dei singoli reati scopo, la cui effettiva realizzazione non resta, conseguentemente, assorbita da quella concernente il reato associativo (24).

Veniva poi ulteriormente posta in evidenza la diversa oggettività giuridica dei due reati, riguardando uno l’ordine pubblico e l’altro la pubblica incolumità e la tutela dell’ambiente, rilevando, inoltre,

(16) Cass., sez. 3, n. 29619 dell’8 luglio 2010, Leorati e altri, Rv. 248145; sez. 3, n. 46705 del 3 novembre 2009, Caserta, Rv. 245605 in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, n. 9/2010, pag. 549 con nota di S. Marascialli, *Le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti una breve analisi del reato*. V. anche sez. 3, n. 18669 dell’8 gennaio 2015, Gattuso, non massimata.

(17) Cass., sez. 3, n. 44629 del 22 ottobre 2015, Bettelli ed altro, non ancora massimata.

(18) Così, testualmente, sez. 3, n. 46705 del 3 novembre 2009, Caserta, Rv. 245605, cit.

(19) Cass., sez. 3, n. 26404 del 2 maggio 2013, Saturno, non massimata. In senso conforme, sez. 3, n. 19018 del 20 dicembre 2012, Accarino ed altri, non massimata; Cass., sez. 3, n. 4503 del 16 dicembre 2005 (dep. 2006), Samarati, Rv. 233292, cit.

(20) Cass., sez. 3, n. 29619/2010, cit.; sez. 3, n. 46705/2009, cit.

(21) In Cass., sez. 3, n. 4503/2006, cit. si fa riferimento espresso alla necessità di un’attività “imprenditoriale”.

(22) Cass., sez. 3, n. 12433 del 15 novembre 2005 (dep. 2006), P.M. in proc. Costa, Rv. 234009, non massimata sul punto.

(23) Cass., sez. 3, n. 40827 del 6 ottobre 2005, Carretta, Rv. 232349; sez. 3, n. 47870 del 19 ottobre 2011, R.C., Giommi e altri, Rv. 251965; sez. 3, n. 44632 del 22 ottobre 2015, Impastato, non massimata.

(24) Cass., sez. 3, n. 18351 dell’11 marzo 2008, P.G. in proc. Roma e altri, Rv. 240152, non massimata sul punto, ove si è riconosciuta anche la possibilità di concorso con il reato di truffa. V. anche sez. 3, n. 40945 del 21 ottobre 2010, Del Prete e altri, Rv. 248629, non massimata sul punto; sez. 3, n. 45057 del 4 novembre 2008, Cinefra e altri, Rv. 242277, non massimata sul punto; sez. 3, n. 25207 dell’8 maggio 2008, Coppola, non massimata.

Rifiuti

che, ai fini del concorso, è necessaria la sussistenza degli elementi costitutivi di entrambi, con la conseguenza che la sussistenza del reato associativo non può ricavarsi dalla mera sovrapposizione della condotta descritta nell'art. 260, D.Lgs. n. 152/2006 con quella richiesta per la configurabilità dell'associazione per delinquere, richiedendo tale ultimo reato la predisposizione di un'organizzazione strutturale, sia pure minima, di uomini e mezzi, funzionale alla realizzazione di una serie indeterminata di delitti, nella consapevolezza, da parte di singoli associati, di far parte di un sodalizio durevole e di essere disponibili ad operare nel tempo per l'attuazione del programma criminoso comune, che non può certo essere individuata nel mero allestimento di mezzi e attività continuative organizzate e nel compimento di più operazioni finalizzate alla gestione abusiva di rifiuti indicate dall'art. 260, D.Lgs. n. 152/2006, richiedendosi, evidentemente, un'attiva e stabile partecipazione ad un sodalizio criminale per la realizzazione di un indeterminato programma criminoso (25).

La possibilità del concorso è generalmente ammesa in dottrina, sebbene non in maniera incondizionata (26).

Non operano invece, con riferimento al delitto di cui all'art. 260, D.Lgs. n. 152/2006, le aggravanti di cui all'art. 452-*octies* cod. pen., il quale, pur riguardando il delitto di associazione per delinquere, stabilisce l'aumento della pena prevista dall'art. 416 cod. pen. solo nei casi in cui il sodalizio criminale sia diretto, in via esclusiva o concorrente, a commettere uno dei delitti contro l'ambiente di cui al Titolo VI-*bis* del Codice penale (27).

Ulteriore requisito della condotta è individuato nel porre in essere la **cessione, ricezione, trasporto, esportazione, importazione, o comunque la gestione abusiva di rifiuti**.

Si tratta, come è evidente, di attività il cui espletamento, in assenza di titolo abilitativo o in difformi-

tà dalle prescrizioni dello stesso, è autonomamente sanzionato dal D.Lgs. n. 152/2006 e che vengono però sostanzialmente agevolate dal contesto di organizzazione e continuità assicurato dall'apprestamento di mezzi ed altre risorse di cui si è appena detto.

L'individuazione delle singole azioni, di per sé, non presenta particolari difficoltà, trattandosi di attività tipiche della gestione dei rifiuti delle quali il D.Lgs. n. 152/2006 offre anche specifiche definizioni.

È altrettanto evidente che l'elencazione non deve ritenersi tassativa, bensì meramente esemplificativa, essendo seguita dalla espressione "o comunque gestisce", posta a chiusura e chiaramente riferita all'attività di gestione in ogni modo effettuata.

La natura "abusiva" della condotta

Maggiori difficoltà ha presentato, invece, l'uso dell'avverbio "abusivamente", riferito alle modalità con le quali la condotta debba essere posta in essere.

Si tratta, peraltro, di un'espressione abbondantemente utilizzata anche nei delitti introdotti dalla Legge n. 68/2015 e sulla quale si sono concentrate le maggiori critiche ancor prima dell'approvazione definitiva della legge (28).

In particolare, il riferimento ad attività "abusive", si è osservato, potrebbe ritenersi riferito alle sole attività svolte in assenza di titolo abilitativo, limitando così l'efficacia delle nuove fattispecie delittuose.

Analoghe perplessità, tuttavia, erano state manifestate dai primi commentatori dopo l'introduzione, nella normativa sui rifiuti, del nuovo delitto di attività organizzate per il traffico illecito.

Pare opportuno, pertanto, dare sommariamente conto delle stesse.

Si era infatti osservato che quel termine introduceva nella fattispecie un parametro di c.d. "illiceità

(25) Così Cass., sez. 3, n. 5773 del 17 gennaio 2014, Napoletano, Rv. 258906.

(26) C. Bernasconi - M. Guerra, op. cit., pag. 1228; P. Fimiani, op. cit. pag. 658; C. Ruga Riva, op. cit., pag. 50; A. Vita, cit.

(27) Analoga aggravante, con riferimento all'associazione di tipo mafioso di cui all'art. 416-*bis* cod. pen., è prevista non soltanto quando la stessa è finalizzata a commettere uno dei delitti contro l'ambiente, ma anche quando il suo scopo è l'acquisizione della gestione o, comunque, del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o di servizi pubblici in materia ambientale. Altro aumento di pena è previsto nel caso in cui, delle associazioni di cui si è appena detto, facciano parte pubblici ufficiali o incaricati di un pubblico servizio che esercitano funzioni o svolgono servizi in mate-

ria ambientale.

In dottrina (C. Ruga Riva, op. cit., pag. 50) si manifesta perplessità per il fatto che l'aggravante sia prevista solo con riferimento ai reati ambientali e non anche a fattispecie delittuose più gravi, sebbene si sia escluso ogni dubbio di costituzionalità della disposizione che la introduce per il fatto che si tratta di una scelta rimessa alla discrezionalità del legislatore e non palesemente irragionevole e, come tale, insindacabile (P. Fimiani op. cit., pag. 120).

(28) G. Amendola, *Delitti contro l'ambiente: arriva il disastro ambientale 'abusivo'*; G. Amendola, *Ma che significa veramente disastro ambientale abusivo?*, nonché S. Palmisano, *Delitti contro l'ambiente, quand'è che un disastro si può dire 'abusivo'?*, in *lexambiente.it*.

speciale”, che deve connotare l’azione affinché la stessa possa risultare punibile (29), pervenendo a conclusioni diverse, osservando, ad esempio, che tenuto conto delle specifiche finalità del legislatore e del pesante regime sanzionatorio, sembrava più opportuno “...riferire l’espressione ‘abusivamente’ alle sole condotte clandestine, nonché a quelle nelle quali manchi comunque, per il modo in cui vengono concretamente poste in essere, la possibilità di un controllo effettivo da parte dell’autorità” (30), oppure che l’intenzione del legislatore fosse quella di punire i comportamenti già sanzionati da altre norme quando sostenuti dalle particolari finalità considerate nella disposizione di nuova introduzione, “promuovendoli” al rango di delitti se riguardanti ingenti quantità di rifiuti e, soprattutto, solo se realizzati al fine di trarne un ingiusto profitto (31).

Altrove, la conformazione della nuova disposizione è stata vista come struttura tipica di un reato complesso, perché prevede come elementi costitutivi del reato altri fatti che costituirebbero per se stessi reato, risolvendo conseguentemente in senso negativo l’ulteriore questione concernente la possibilità di **concorso tra il delitto e le singole violazioni di norme contravvenzionali**, che resterebbero in esse assorbite, pur riconoscendo le negative conseguenze di tale soluzione interpretativa derivanti dall’impossibilità di applicare la confisca obbligatoria prevista, ad esempio, per il trasporto illecito ed auspicando un rapido intervento del legislatore intervenuto, come si vedrà in seguito, soltanto nel 2015.

In altra occasione si è, invece, posta in evidenza la natura di norma speciale dell’art. 260, D.Lgs. n. 152/2006 per i suoi peculiari presupposti rispetto

alle disposizioni che puniscono la mera realizzazione di attività non autorizzate riconducibili alla gestione dei rifiuti (32), mentre, in un caso, la giurisprudenza ha escluso la sussistenza di un rapporto di specialità tra l’illecita gestione e le attività organizzate per il traffico illecito, rilevando che “... il ricorso nella fattispecie concreta sia degli elementi formali dell’uno (mancanza di autorizzazione) che quelli sostanziali dell’altro (allestimento di mezzi e di attività continuative organizzate), può dar luogo al concorso di entrambi i reati ai sensi dell’art. 81 cod. pen.” (33).

La possibilità del concorso tra il delitto e le contravvenzioni si inoltre ipotizzato anche in considerazione del diverso bene giuridico tutelato dal primo - **l’incolumità pubblica** - rispetto alla corretta gestione dei rifiuti cui si riferiscono le ipotesi contravvenzionali (34), sebbene, in altre occasioni si sia ritenuto, quale bene tutelato dalla norma, l’ambiente, in considerazione della astratta idoneità ad offenderlo delle condotte sanzionate (35).

La giurisprudenza, dal canto suo, ha in un’occasione indicato la pubblica incolumità come bene giuridico tutelato, seppure senza ulteriori specificazioni (36), pur evidenziando l’intima connessione tra il bene ambiente e le conseguenze per la incolumità e la salute delle persone derivanti da eventuali condotte lesive della integrità del primo (37) ed affermando, ancora, che la disposizione in esame tutela tanto la pubblica incolumità quanto l’ambiente (38).

Il concorso è stato inoltre ritenuto ammissibile, senza particolari rilievi, con riferimento ad altre fattispecie di reato (39)

(29) Prati, op. cit. pag. 626; A.L. Vergine, *Sul delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, cit.

(30) Prati, op. cit. pag. 627.

(31) Così Vergine, op. cit.

(32) Così G. De Falco, *Il traffico illecito di rifiuti e la giurisprudenza*, in *Lexambiente.it*.

(33) Sez. 6, n. 30373 del 18 marzo 2004, P.M. in proc. Ostuni, Rv. 229945 in *Dir. e Giust.*, n. 35/2004, pag. 31 con nota di A. Natalini, *Rifiuti, gestione abusiva e traffico illecito concorrono*. V. anche sez. 3, n. 15560 del 14 marzo 2007, Andreani, Rv. 236341 (non massimata sul punto) relativa, però, a vicenda cautelare, ove la concorrente sussistenza delle violazioni oggetto di provvisoria incolpazione è stata ritenuta con riferimento al *fumus* dei reati che giustificava la misura cautelare reale. Si rileva, inoltre, che il concorso tra ipotesi di illecita gestione ed altre disposizioni in materia di rifiuti ed il delitto di cui all’art. 260, D.Lgs. n. 152/2006, è stato ritenuto, quanto meno nella contestazione degli addebiti, in altre pronunce della Cass. quali, ad esempio, sez. 3, n. 49092 del 23 ottobre 2012, Sandrini, Rv. 253868; sez. 3, n. 27413 del 26 giugno 2012, Amendolagine, Rv. 253145; sez. 3, n. 47870 del 19 ottobre 2011, R.C., Giommi e altri, Rv. 251965.

(34) V. P. Fimiani “Il reato di traffico illecito di rifiuti”, in *Ambiente e sicurezza*, n. 11/2001, L. Prati, op. cit., L. Ramacci, *La nuova disciplina dei rifiuti*, Piacenza, 2014, pag. 252.

(35) Così Ruga Riva, *Diritto penale dell’ambiente*, Torino, 2013 pag. 150. L’A. osserva anche che “...al limite, se si vuole valorizzare il riferimento alla dimensione pubblica dell’offesa, appare più congruo il riferimento al bene dell’ordine pubblico, similmente a quanto accade per le fattispecie associative”.

(36) Cass., sez. 6, n. 25992 del 17 marzo 2004, PM in proc. Giordano, non massimata.

(37) Cass., sez. 3, n. 45598 del 6 ottobre 2005, Saretto, Rv. 232639.

(38) Cass., sez. 3, n. 5773 del 17 gennaio 2014, Napolitano, Rv. 258906. Si riferisce invece al solo ambiente sez. 3, n. 18351 dell’11 marzo 2008, P.G. in proc. Roma e altri, Rv. 240152 in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, n. 5/2009, pag. 346 con nota di B. Ronchi e G. Seccia, *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e rapporti con il delitto di truffa*.

(39) Si veda ad es., per ciò che concerne la truffa, Cass., sez. 3, n. 18351 dell’11 marzo 2008, P.G. in proc. Roma e altri, Rv. 240152, in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, n. 5/2009, pag. 346 con nota di B. Ronchi e G. Seccia, *Attività organiz-*

Rifiuti

Tornando, dopo questa digressione, alla questione concernente il significato da attribuire all'avverbio "abusivamente", va ricordato che della stessa si è ripetutamente occupata anche la giurisprudenza di legittimità, proprio con specifico riferimento alla disposizione in esame, fornendo un contributo interpretativo utile anche alla soluzione dei problemi sollevati riguardo ai nuovi eco-delitti (40).

A tale proposito, deve escludersi una rilevanza determinante alla mera presenza di un titolo abilitativo, la cui validità ed efficacia non si sottraggono all'apprezzamento del giudice penale, come ormai pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza in ambiti anche diversi da quelli concernenti i rifiuti. Si è infatti chiarito che la valutazione della configurabilità di reati in materia ambientale non esclude il giudizio sulla legittimità di atti amministrativi autorizzatori eventualmente rilasciati, ma, anzi, comporta necessariamente tale giudizio (ovviamente non esteso ai profili di discrezionalità) allorché quegli atti costituiscano presupposto o elemento costitutivo o integrativo del reato. Il giudice penale, quando accerta profili di illegittimità sostanziale di un titolo autorizzatorio amministrativo, procede ad un'identificazione in concreto della fattispecie sanzionata e non pone in essere alcuna "disapplicazione" del provvedimento medesimo, né incide, con indebita ingerenza, sulla sfera riservata alla Pubblica Amministrazione, poiché esercita un potere che trova fondamento e giustificazione nella stessa previsione normativa incriminatrice. L'accertata esistenza di profili assolutamente eclatanti di illegalità (anche a prescindere da eventuali collusioni dolose con organi dell'amministrazione) costituisce, inoltre, un significativo indice di riscontro dell'elemento soggettivo del reato contestato pure riguardo all'apprezzamento della colpa (41).

Analoghe conclusioni sono state tratte con riferimento alla disciplina urbanistica (42).

In diverse pronunce, peraltro, la giurisprudenza di legittimità si è occupata in maniera specifica della "abusività" della condotta cui si riferisce l'art. 260, D.Lgs. n. 152/2006.

In particolare, si è recentemente escluso che tale necessario requisito comporti la violazione di principi costituzionali quale conseguenza di eventuali incertezze interpretative derivanti dall'uso dell'avverbio "abusivamente" (nonché dal richiamo alle attività organizzate e continuative e per ciò che concerne l'elemento soggettivo del reato), dando atto del prevalente indirizzo secondo il quale il carattere "abusivo" di una attività organizzata di gestione dei rifiuti, che integra il delitto, è configurabile quando si svolga continuativamente nell'inservanza delle prescrizioni delle autorizzazioni, ravvisandosi tale evenienza non soltanto nella totale mancanza del titolo abilitativo, quando, cioè, si è in presenza di un'attività definibile come "clandestina", ma anche quando detto titolo sia scaduto o palesemente illegittimo e, comunque, non commisurato al tipo di rifiuti ricevuti, aventi diversa natura rispetto a quelli autorizzati (43).

Nella sentenza appena menzionata viene poi richiamata un'altra pronuncia (44), ove si è affermato che "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" e che, conseguentemente, "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" (45).

zate per il traffico illecito di rifiuti e rapporti con il delitto di truffa.

(40) V. L. Ramacci, *Prime osservazioni sull'introduzione dei delitti contro l'ambiente nel Codice penale e le altre disposizioni della Legge 22 maggio 2015, n. 68*, cit. L'analisi della giurisprudenza sul tema viene qui riproposta.

(41) Cass., sez. 3, n. 13676 del 15 dicembre 2006 (dep. 2007), Lovato e altri, Rv. 236324 in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, n. 1/2009 pag. 59 con nota di A. Coviello, *Attività di termomodificazione di rifiuti speciali ed inquinamento ambientale*.

(42) V., da ultimo, sez. 3, n. 37847 del 14 maggio 2013, Sorini, Rv. 256971, nonché, *ex pl.*, sez. 3, n. 40425 del 28 settembre 2006, Consiglio, Rv. 237038; sez. 3, n. 21487 del 21 marzo 2006, P.M. in proc. Tantillo e altro, Rv. 234469, quest'ultima con ampi richiami ai precedenti.

(43) Cass., sez. 3, n. 21030 del 10 marzo 2015, Furfaro ed altri, non massimata.

(44) Cass., sez. 3, n. 44449 del 15 ottobre 2013, Ghidoli, Rv. 258326.

(45) Giungono ad analoghe conclusioni sez. 3, n. 18669 dell'8 gennaio 2015, Gattuso, non massimata; sez. 3, n. 19018 del 20 dicembre 2012 (dep. 2013), Accarino e altri, Rv. 255395 (non massimata sul punto); sez. 3, n. 46189 del 14 luglio 2011, Passariello e altri, Rv. 251592 (non massimata sul punto); sez. 3, n. 40945 del 21 ottobre 2010, Del Prete e altri, Rv. 248629 (non massimata sul punto) in *Arch. Giur. della circ. e dei Sinistri*, n. 3/2011, pag. 319 con nota di G. Guagnini, *Il reato di traffico illecito di veicoli fuori uso*; sez. 3, n. 358 del 20 novembre 2007 (dep. 2008), Putrone e altro, Rv. 238559 in *Dir. e Giur. Agr. Alim. e Amb.*, n. 7-8/2008 pag. 441 con nota di E. Lo Monte, *La locuzione 'ingenti quantitativi' (art. 53-bis, D.Lgs. n. 22/1997 ora art. 260, D.Lgs. n. 152/2006) al vaglio della giurisprudenza: dall'indeterminatezza normativa alle tautologie interpretative*; sez. 4, n. 13190 del 6 febbraio 2007, Putrone, non