

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

ILENIA BONGIORNO

ATTIVITA' ORGANIZZATE PER IL TRAFFICO ILLECITO
DI RIFIUTI

—————
TESI DI LAUREA
—————

RELATORE:
Chiar.mo Prof. Giovanni Grasso

CAPITOLO I

LA RILEVANZA GIURIDICA DEL BENE AMBIENTE

SOMMARIO: -1. L'evoluzione del quadro normativo nazionale in materia ambientale. -2. L'evoluzione e l'incidenza della normativa sovranazionale. -3. Diritto penale e Ambiente. -4. Il SIN di Priolo Gargallo: banco di prova per l'emergente disciplina ambientale.

L'evoluzione del quadro normativo nazionale in materia ambientale.

Per “diritto dell'ambiente” si intende convenzionalmente, nella contemporaneità, una moltitudine di discipline normative, notevolmente eterogenee, volte a tutelare il bene giuridico “ambiente”.

La stessa nozione di “ambiente” si presenta, ancor oggi, evanescente, né certo può riscontrarsi un serio intervento del legislatore in una prospettiva di maggiore chiarezza in merito.

Nell'ambito del nostro ordinamento giuridico, l'attenzione normativa nei confronti della tematica ambientale appare di recente data.

Testimone di tale evenienza risulta porsi, *in primis*, la nostra Carta Costituzionale.

Il testo costituzionale, nella sua conformazione originaria, difatti, non contemplava al proprio interno il termine “ambiente”.

La *ratio* di siffatta, apparente, lacuna, invero, risulta pienamente lineare laddove si considerino le coordinate storico-culturali-sociali rappresentative del panorama nel quale ha operato l'Assemblea Costituente.

La Costituzione, infatti, entra in vigore nel 1948, in un'epoca nella quale, il rapporto uomo-ambiente non presenta connotati problematici. Il nostro Paese, dilaniato dalle vicissitudini del secondo conflitto mondiale, è fortemente legato da vincoli economici e sociali ad una cultura pienamente agreste, di simbiosi all'ambiente in ogni sua sfaccettatura. Del resto, la prospettiva di un rilancio post-bellico in termini di crescita economica e promettente industrializzazione, difficilmente sarebbe apparsa compatibile con l'idea che tale progresso tecnologico avrebbe potuto subire delle limitazioni derivanti da vincoli ambientali.

Il problema ambientale desta l'attenzione sociale e giuridica a partire dai primi anni '70.

Le ragioni che portano alla ribalta l'emergenza ambientale possono essere raccolte in tre considerazioni: a) il processo industriale, avviato nell'immediato dopoguerra, ha raggiunto una rilevante intensità; b) si è affinata la sensibilità culturale della società, grazie ad una progressiva maggiore scolarizzazione; c) il mito industriale ha indotto le masse ad abbandonare la vita agreste in favore delle nuove aggregazioni urbane, traducendosi in una aggressione del territorio.

La più attenta dottrina, dinanzi alle richieste di tutela dei nuovi valori ambientali, e a fronte dell'assenza di una compiuta normativa in merito, ricerca una possibile disciplina di riferimento in normative già presenti nel sistema giuridico italiano riferendosi ad altri beni giuridici.

Nel noto saggio del celebre giuspubblicista Giannini¹ viene posta in luce la triplice accezione della nozione giuridica di ambiente: l'ambiente come salubrità; l'ambiente come paesaggio; l'ambiente come urbanistica.

L'ambiente come salubrità, tutela le componenti ambientali principali, ossia acqua, aria, suolo, dal rischio di possibili contaminazioni ed inquinamento, al fine di garantire il diritto costituzionalmente sancito, ex art.32 Cost., alla salute ed alla salubrità pubblica.

L'ambiente come paesaggio tutela le zone del territorio aventi, secondo determinati modelli culturali, una particolare rilevanza, quali beni culturali, Parchi Nazionali, ed altri ancora.

Infine, l'ambiente come urbanistica tutela l'assetto del territorio, la precettistica degli insediamenti, l'individuazione dei bacini (di traffico, di lavoro, di servizi), al fine di una razionalizzazione del territorio che eviti scelte di insediamento casuali.

¹ Giannini, "Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici", in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, 1973, p. 15 ss.

L'ordinamento positivo ha sviluppato così delle specifiche discipline giuridiche intorno a questi tre settori.

A titolo esemplificativo possono considerarsi, rispettivamente, la legge n.833/1978 di riforma sanitaria, la legge Galasso n.431/1985, Conversione in legge con modificazioni del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312 concernente disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale; la legge n.10/1977 Legge urbanistica e disposizioni generali per la edificabilità dei suoli.

La tutela dell'ambiente fu, dal punto di vista costituzionale, ricondotta dunque a due disposizioni.

La prima è identificata nell'art. 9 Cost., ai sensi del quale *“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”*. La dottrina, in specie, ha interpretato i due commi della norma *de qua* rinvenendo nelle nozioni di cultura, ricerca, paesaggio e patrimonio storico e artistico un concetto unitario.

La seconda norma costituzionale rilevante fu l'art.32 Cost. ai sensi del quale *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività”*.

Le due disposizioni costituzionali si prestarono ad una lettura congiunta, favorita dall'intimo legame tra la persona e l'ambiente in cui vive: ogni attentato all'integrità e salubrità dell'ambiente non esita a ripercuotersi anche sugli aspetti relativi alla salute umana.

Tale lettura congiunta delle norme costituzionali appena evidenziate incontrò, tuttavia, iniziali resistenze avallate dalla giurisprudenza, soprattutto costituzionale.

Tale atteggiamento giurisprudenziale di dissenso iniziò ad affievolirsi a seguito dell'entrata in vigore della legge 8 luglio 1986 n.349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente e recante norme in materia di danno ambientale, con la quale il legislatore offriva alcune indicazioni, seppur vaghe, che consentisse di delineare il concetto di "ambiente", imponendo il riconoscimento della rilevanza dello stesso.

Ebbe a maturarsi, dunque, un orientamento rivolto a dipingere una concezione unitaria del bene ambiente.

Una prima sintesi di tale nuovo orientamento si ravvisa nella sentenza 22 maggio 1987 n.210.

La Corte Costituzionale fu investita da due differenti ricorsi, risolti nella pronuncia de quo congiuntamente in quanto connessi, promossi dalla

Provincia di Trento e dalla Provincia di Bolzano, con i quali i ricorrenti sollevavano l'illegittimità costituzionale della legge n.349/1986, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, denunziandone sia la complessità, che alcune disposizioni specifiche assunte come contraddittorie rispetto ai rispettivi Statuti Speciali. I suddetti ricorsi offrirono al giudice di legittimità costituzionale l'opportunità di divulgare il maturato orientamento in materia di tutela dell'ambiente. In particolare, alla doglianza di una eccessiva ingerenza che la legge del 1986 avrebbe consentito al neo Ministero dell'Ambiente, ex art.6-7, attuativi della direttiva CEE 85/337, rispetto alle competenze regionali designate dai rispettivi Statuti, la Corte ha prontamente obiettato come: *“(...) la sussistenza di specifici e precisi obblighi comunitari che la Direttiva prevede anche in maniera espressa e particolare, con la relativa responsabilità che fa carico precipuamente sullo Stato, la natura degli interessi da curare e da salvaguardare, il loro livello afferente all'ambito nazionale, le sostanziali finalità di protezione di valori costituzionali primari (artt.9 – 32 Cost.), giustificano lo spessore dei poteri attribuiti allo Stato (...)”*. Inoltre, prosegue la Corte, *“va riconosciuto lo sforzo di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed*

interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende ad una concezione unitaria del bene ambientale, comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali".

La Corte quindi fornisce una definizione di ambiente, sancendo come esso comprenda *"la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (acqua, aria, suolo e territorio in tutte le sue componenti) la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni."*

La Corte Costituzionale conferma ancora con vigore la propria giurisprudenza all'interno della sentenza 17 dicembre 1987 n.641.

Al giudice di legittimità ricorre, con due ordinanze valutate congiuntamente in quanto connesse, la Corte dei Conti, la quale denuncia la violazione degli artt. 103 comma 2°, 25 e 5 Cost. ad opera della legge n.349/1986 ex art.18, assegnando tale ultima disposizione la giurisdizione in materia di risarcimento del danno ambientale al giudice ordinario. La Corte Costituzionale respingendo, in quanto infondate, le censure sollevate, propone nel corpo della sentenza talune riflessioni sul complessivo testo della legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente.

In particolare, la Corte specifica che *“l’ambiente è stato considerato un bene immateriale unitario, sebbene riconducibile a varie componenti, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente o separatamente, oggetto di cura e di tutela; ma tutte nell’insieme sono riconducibili ad unità”*. In altri termini, approfondisce il giudice costituzionale, l’ambiente è certamente un bene giuridico in quanto tutelato da norme, appartenente alla categoria dei beni cd. liberi, data la fruibilità ad opera sia della collettività che dei singoli. Tale bene giuridico viene tutelato dall’ordinamento come elemento determinativo della qualità della vita, ex art. 9 e art.32 Cost., assurgendo a valore primario e assoluto.

Quantunque, a livello giurisprudenziale non vi fossero margini di incertezze nel riconoscimento della natura di bene giuridico all’ambiente, ossia di interesse rilevante per la collettività tale da necessitare forme di tutela giuridica, la conferma legislativa di una simile prerogativa giunse solo con legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3, recante *“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”*, con la quale fu introdotto ex art.117 comma 2° lett. S) Cost. per la prima volta in tale documento giuridico di primario valore il termine *“ambiente”*.

L'art.117 Cost. nel predisporre il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, prevede al comma secondo, un'elencazione delle materie nelle quali sia vigente la competenza legislativa esclusiva dello Stato. Infatti testualmente è disposto:

“Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) s) la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, dei beni culturali.”

La norma merita alcune considerazioni. *In primis*, il legislatore introduce in essa alcune nozioni, quale quella di ambiente, di ecosistema, di beni culturali, senza tuttavia fornirne alcuna definizione; *in secundis*, può suscitare alcune perplessità la circostanza che la tutela del bene giuridico ambiente sia stata collocata in seno ad una norma tecnica in luogo che una disposizione di principio, come sarebbe parso più opportuno.

In ordine alla portata della nuova disposizione costituzionale, la giurisprudenza di legittimità costituzionale ha fornito un contributo decisivo.

Rileva in questa prospettiva la sentenza 10 luglio 2002 n.407, nella quale la Corte precisa, che in armonia con la giurisprudenza costituzionale antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, incline a riconoscere l'ambiente come valore

costituzionalmente garantito, non può riconoscersi nella “tutela dell’ambiente” ex art. 117 comma secondo lett. S) una “materia” in senso stretto, bensì *“una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale”*.

La Corte sottolinea ancora come l’intento del legislatore in tale ambito, quale emerge dai lavori preparatori alla stesura della lett.s) , sia quello di *“assicurare allo Stato il potere di fissare standard uniformi sull’intero territorio nazionale, senza escludere la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”*.

Viene, così, pienamente data conferma di una nozione di ambiente quale bene giuridico unitario, accanto al quale possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma attinenti a interessi diversi ugualmente tutelati in sede legislativa.²

Le incertezze e le riluttanze che con difficoltà hanno condotto l’ambiente, nel nostro ordinamento giuridico, ad affermarsi come bene giuridico, si

² Lanucara L., *Nuovi principi e vecchie questioni. Le principali fattispecie penali previste nel Testo Unico Ambientale, recentemente modificato e principio di offensività*, in Riv. Pen., 2011, 3, pp. 277 ss.

riflettono, offrendone testimonianza, sulle connotazioni qualitative e quantitative dell'attenzione rivolta dal legislatore specificamente alla materia ambientale.

Difatti, il primo intervento normativo dettato squisitamente per la tematica ambientale si concreta nella legge n.615 del 1966, la cd. "legge antismog", la cui finalità era quella di individuare misure contenitive del fenomeno di inquinamento atmosferico. Trattasi pur sempre di un intervento episodico, frutto dell'emergenza sanitaria contingente. Invero, una nuova normativa organica in materia ambientale si sviluppò solo nel 1976 in tema di inquinamento idrico, la cd. "legge Merli".

Un'inversione di tendenza si registra a partire dagli anni ottanta del secolo scorso in poi, ove si assiste ad una produzione normativa frammentaria ed eccessivamente copiosa.

Emerge, dunque, l'esigenza di un riordino della legislazione in materia, il quale sarà assunto ad obiettivo della delega conferita al Governo con l.15 dicembre 2004 n.308.

Il Governo venne, così, legittimato ad emanare uno o più decreti legislativi, o anche a redigere testi unici per *"il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale"*.

Ad esito dei lavori promossi dalla legge delega del 2004 si pose il D.Lv. 3 aprile 2006 n.152 recante “Norme in materia ambientale” noto come “Codice dell’Ambiente”.

Il Codice dell’ambiente, ulteriormente soggetto a modifiche, cui l’ultima ad opera del d.lgs. 29 giugno 2010 n.128, si compone di sei parti e di 318 articoli.

Particolare valore sistematico è da riconoscersi alla parte prima del Codice dell’ambiente, nel quale risultano ascritti i principi fondamentali e le disposizioni comuni cui si ispira lo stesso testo normativo.

Il codice infatti richiama il principio dell’azione ambientale, il principio dello sviluppo sostenibile, il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. Tuttavia, difetta in esso pur sempre una nozione di ambiente.

II

L'evoluzione e l'incidenza della normativa sovranazionale.

La necessità di predisporre adeguate forme di tutela del bene giuridico ambiente fu avvertita nello scenario internazionale e comunitario.

Una simile evenienza si pone in perfetta coerenza con l'intrinseco carattere di transnazionalità proprio del bene ambiente e della sua tutela.

La problematica ambientale si propose in ambito internazionale intorno agli anni sessanta del secolo scorso, delineando ciò che può definirsi come "diritto internazionale dell'ambiente", composto di norme consuetudinarie e convenzionali.

Le prime norme consuetudinarie internazionali atte a predisporre forme di tutela ambientale, maturano dalla contingente circostanza dei rapporti di vicinato tra gli Stati membri. Quantunque, ciascuno Stato sia sovrano nei limiti del proprio ordinamento giuridico e unico arbitro delle proprie scelte e politiche circa l'utilizzazione delle risorse naturali nella propria disponibilità, tuttavia esso è tenuto ad evitare che tali proprie politiche e scelte, *a fortiori* laddove concernenti attività con alto tasso di pericolosità, si ripercuotano negativamente su altri Stati ad esso limitrofi. Indi, dal rapporto di vicinato si desume, acquisendo autonomia propria, il divieto di

inquinamento transfrontaliero, ossia il divieto per ogni Stato di arrecare danno al territorio di altro Stato mediante una utilizzazione del proprio.

Tale principio trova la sua prima applicazione giurisprudenziale nel 1941 in una pronuncia emessa da un Tribunale Arbitrale nella controversia avente ad oggetto la Fonderia di Trail tra Stati Uniti e Canada.

Il divieto di inquinamento atmosferico si traduce in ulteriori obblighi di condotta, quale il dovere della *due diligence*, ossia il dovere di ciascuno Stato, autore di attività potenzialmente lesive per l'ambiente, di adottare diligentemente tutte le misure opportune per eliminare o attenuare i rischi di danni transfrontalieri. Strumenti attuativi del dovere della *due diligence* sono i principi di prevenzione e di precauzione, approfonditi dalla Dichiarazione di Rio del 1992, i quali impongono agli Stati di agire preventivamente al fine di evitare il prodursi di un danno ambientale laddove tramite una valutazione scientifica e obiettiva della configurabilità di un'attività dannosa per l'ambiente sia prevedibile con certezza o con semplice probabilità il consumarsi di un danno ecologico.

Il diritto internazionale ambientale, assumendo a pilastri della propria edificazione tali principi consuetudinarmente affermatesi, erige la propria struttura, fortificandola con il progressivo susseguirsi di numerosi

interventi convenzionali, testimoni del crescente interesse degli Stati a garantire l'ambiente quale patrimonio dell'umanità.

Rilevano, a titolo esemplificativo, la Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano di Stoccolma nel 1972; la Conferenza sul diritto del mare di Montego Bay del 1982, la Convenzione sui cambiamenti climatici adottata a New York nel 1992.

Particolare attenzione va destinata alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e sullo sviluppo tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992.

All'esito di tale conferenza fu redatta la Dichiarazione di Rio sull'ambiente e sullo sviluppo, importante catalogo di principi in materia ambientale, improntato nella prospettiva, suggerita dal Rapporto Brundtland della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo del 1983, dello sviluppo sostenibile, ossia attenzionando la tutela ambientale non in quanto finalizzata a se stessa, bensì atta a garantire la sopravvivenza delle generazioni future.

In seno alla Conferenza di Rio matura anche l'obbligo di cooperazione tra gli Stati in materia ambientale. Recita infatti il Principio n.7 che gli Stati devono “cooperare in uno spirito di partnership per conservare, proteggere, ristabilire la salute e l'integrità dell'ecosistema della Terra”.

La Dichiarazione di Rio costituì anche un importante palcoscenico per l'affermazione di altri principi fondamentali quali il divieto di inquinamento transfrontaliero.

La sussistenza di principi di simile portata nello scenario internazionale si riflesse anche in ambito comunitario.

La politica comunitaria in materia ambientale andò a delinearsi progressivamente.

Il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea - noto come Trattato di Roma, del 1957 - *ab origine* non contemplava alcun riferimento specifico alla tutela dell'ambiente.

La *ratio* di tale manchevolezza si ascrive a due considerazioni.

In primis, non era presente alle parti contraenti un pericolo tangibile che minacciasse il bene ambiente. In secondo luogo, l'interesse comunitario nei confronti della tutela ambientale si presentava come trasversale, ovvero la considerazione all'ambiente era rivolta solo qualora rivestisse importanza in termini economici, come fattore di alterazione del regime di libera concorrenza, incompatibile con il primordiale obiettivo comunitario di realizzazione di un mercato unico.

La sensibilità comunitaria in materia ambientale si affinò intorno agli anni settanta del secolo scorso.

I principi affermatesi con la Dichiarazione di Stoccolma del 1972 furono, con fervore, ripresi in seno al Vertice dei Capi di Stato e di Governo tenutosi in quello stesso anno a Parigi. Convenzionalmente si identifica proprio in tale Vertice, e nella necessità da esso impressa che le istituzioni comunitarie emanassero programmi d'azione per la materia ambientale, il primo atto comunitario espressivo di una politica ambientale.

Nel 1973 fu presentato, così, il Primo Programma d'Azione in materia ambientale, incentrato sulla prevenzione del danno all'ambiente, al quale ne fecero seguito altri, di cui l'ultimo, il Sesto, vigente sino al 2012.

Le istituzioni comunitarie trassero la loro *legittimatio* giustificatrice di un simile intervento da due disposizioni del Trattato.

In primis si richiamò l'art.100 TCE³ (originaria numerazione) il quale dispone che *“Il Consiglio (...) stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune”*. La norma, pertanto, autorizza

³ Poi art.94 TCE e infine art.115 TFUE

interventi normativi comunitari allo scopo di realizzare un ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri.

Inoltre, fu fatto appello all'art.235⁴ TCE, attributivo di una generica facoltà della Comunità Europea di poteri d'azione, in ipotesi non espressamente contemplate dal Trattato, quantunque funzionali al raggiungimento, nel funzionamento del mercato comune, di uno degli obiettivi comunitari.

La prima fase della politica ambientale si prospetta dunque caratterizzata da un approccio di tipo verticale, articolato in numerosi singoli interventi aventi carattere settoriale.

Il riconoscimento istituzionale di una politica ambientale della Comunità Europea avviene solo nel 1987 con l'adozione dell'Atto Unico Europeo, emendamento al Trattato di Roma.

L'AUE ha inserito in seno al Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea un intero titolo, il Titolo VII, dedicato alla politica ambientale e composto degli articoli 130 R, 130S, 130T del TCE⁵.

L'innovazione principale di tale emendamento fu rappresentata dal riconoscimento dell'inedito abbinamento tra gli obiettivi del mercato unico e un alto livello di protezione ambientale.

⁴ Poi art.308 TCE e infine art.152 TFUE

⁵ Poi ridefiniti in art.174, 175, 176 TCE e ora artt.191-193 TFUE

Inoltre, si delinearono gli obiettivi principali in materia: la tutela dell'ambiente; la protezione della salute umana; l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

La progressiva affermazione di un interesse della Comunità alla materia ambiente non si arresta, ma trova ulteriore vigore nel Trattato di Maastricht, del 1992, istitutivo dell'Unione Europea, nel quale in particolare l'interesse alla tutela ambientale viene elevato a politica comunitaria e posto a condizione necessaria per lo sviluppo economico.

Infine, per opera del Trattato di Amsterdam nel 1997, l'ambiente viene posto tra gli obiettivi di cui l'Unione Europea mira al perseguimento.

Difatti, l'art.2 comma 3° TUE, in merito agli obiettivi europei dispone che *“L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico.”*

La politica europea in materia ambientale riflette la sua importanza nella contemporaneità all'interno del titolo XX del Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel dicembre del 2009.

Il Titolo XX si compone di tre disposizioni.

L'art.191 TFUE individua gli obiettivi che le azioni dell'Unione nel settore ambientale sono tenute a perseguire: trattasi della salvaguardia, della tutela e del miglioramento della qualità dell'ambiente; della protezione della salute umana; della utilizzazione accorta delle risorse naturali, nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile; della promozione a livello internazionale di misure risolutive dei problemi ambientali.

L'art.192 TFUE definisce i principi che presiedono l'azione dell'Unione in materia ambientale, il principio della azione preventiva; il principio della correzione alla fonte dei danni ambientali; il principio "chi inquina paga"; il principio di precauzione.

Infine, occorre sottolineare come l'importanza della tutela all'ambiente prestata dall'Unione Europea sia ancor più evidente per effetto dell'art.11 TFUE il quale prescrive che le politiche dell'Unione debbano tutte essere correlate alla salvaguardia dell'ambiente, soprattutto nella prospettiva di realizzazione di uno sviluppo sostenibile. In siffatto modo, la tutela

ambientale assume il tratto della trasversalità, coinvolgendo tutte le politiche europee.

L'emergente coscienza ambientale in sede internazionale, si esplica, altresì, in interessanti percorsi interpretativi di matrice giurisprudenziale.

Particolare rilievo, ha in tal senso da attribuirsi alla pronuncia della Corte dei diritti umani per la Bosnia e Erzegovina⁶, la quale ascrive la tutela del bene ambiente nel più generale diritto al rispetto della vita privata e familiare, come sancito dall'art.8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Nel caso in esame, la vertenza atteneva la doglianza degli abitanti di un piccolo villaggio sito nella Federazione della Bosnia-Erzegovina, il villaggio di Duge, circa la realizzazione nei pressi dello stesso di una centrale idroelettrica. Infatti, il villaggio di Duge, appellato tale per la peculiarità paesaggistica rappresentata dai frequenti arcobaleni che ne colorano i cieli, era rinomato per la sua straordinaria bellezza, tanto da essere dichiarato, dal locale istituto di tutela del patrimonio culturale e dell'ambiente – *the State Institute for Protection of Monuments of Culture and Natural Rarities* – soggetto a vincolo paesaggistico, divenendo proibita

⁶ Human Rights Chamber for Bosnia and Herzegovina, Case no.CH/00/5480, 6 July 2001.

qualunque attività edilizia od produttiva che minacciasse l'integrità dei luoghi. Il villaggio di Duge vive in perfetta sintonia con gli abitanti del luogo, una popolazione prevalentemente agreste, che considerava il fiume e le cascate di quei paesaggi come parte integrante del proprio stile di vita, oltre che come fonte principale del proprio stesso sostentamento. Tale simbiotico equilibrio fu alterato per effetto della concessione, ad opera delle autorità amministrative locali competenti, del permesso di realizzare, in un'area limitrofa al Villaggio di Duge, un impianto idroelettrico. Sorvolando l'iter processuale amministrativo nazionale nel quale la doglianza si è tradotta, ciò che rileva ai fini del nostro esame, è la creativa ricostruzione che la Corte dei diritti umani della Bosnia-Erzegovina abbia prospettato della nozione di ambiente. La Corte, in particolare, ha ritenuto riscontrabile, nel caso di specie, una lesione del diritto al rispetto della vita privata e familiare, ex art.8 CEDU. Tale norma dispone che:

“Ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza.

Non può esservi ingerenza della pubblica autorità nell'esercizio di tale diritto se non in quanto tale ingerenza sia prevista dalla legge e in quanto costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la

sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale, o protezione di diritti e delle libertà altrui.”

Alla luce delle considerazioni della Corte, gli abitanti del villaggio di Duge ad essa ricorrenti, hanno subito una lesione del diritto all'integrità della propria vita familiare in quanto, la costruzione dell'impianto idroelettrico danneggerebbe o, addirittura, distruggerebbe le proprie abitazioni e le proprie aziende agricole, oltreché l'assetto paesaggistico e ambientale circostante, parte integrante del proprio stile di vita.

La Corte avvalora il proprio convincimento appellandosi al filone giurisprudenziale sviluppatosi in seno alla Corte Europea dei diritti dell'uomo, la quale in materia di ricorsi per lesione ex art.8 CEDU, ha riconosciuto *“the right of certain applicants who are members of a protected group of persons to maintain their traditional lifestyle”*⁷, e ancora, *“the right of applicants to be protected from severe environmental pollution which may affect their well being and prevent them from enjoying*

⁷ Corte Europea dei diritti dell'uomo, sentenza n.24876/94, Coster v.the United Kingdom; n..46346/99, Noack and Others v. Germany.

their homes”⁸. Trattasi, in conclusione, di un’interessante prospettiva di protezione del bene ambiente, la quale coglie proprio l’intimità del rapporto intercorrente tra esso e l’uomo che vi vive.

Un approccio ampiamente avallato dalla successiva giurisprudenza della stessa Corte Europea dei Diritti dell’uomo, la quale proprio recentemente ha ritenuto, in materia di rifiuti, responsabili le autorità italiane, per violazione dell’art. 8 CEDU, a seguito della manifesta incapacità gestionale della cd. “Crisi rifiuti” che ha colpito la regione Campania⁹.

⁸ European Court of Human Right, Series A no.875, Guerra and Others v. Italy; Series A n.303, Lopez Ostra v. Spain.

⁹ Corte Europea dei Diritti dell’uomo, 10/01/2012, Sentenza n.30765/08.

III**Diritto Penale e Ambiente**

L'importanza della tutela del bene ambiente si traduce nel ricorso da parte del legislatore, financo a strumenti di repressione di condotte lesive di tale bene aventi natura penalistica.

Si delinea, invero, un “diritto penale dell'ambiente”: espressione convenzionalmente adottata in ambito giuridico al fine di individuare le disposizioni in materia ambientale che prevedano in caso di loro inosservanza l'adozione di misure sanzionatorie penali.

Le disposizioni penali ambientali si collocano in misura prevalente nell'ambito del diritto penale complementare, ovvero in seno a leggi speciali che contemplano ipotesi di reato, piuttosto che all'interno del codice penale.

Siffatta considerazione ha indotto parte della dottrina a ritenere che la normativa penale ambientale si ponga in rapporto di mera strumentalità alla disciplina amministrativistica, cui da ultimo sarebbe affidata la tutela ambientale. Alla luce di tale orientamento troverebbe giustificazione la

presenza di innumerevoli reati formali, volti a sanzionare la mera disobbedienza ad obblighi specifici¹⁰.

Le precedenti riflessioni dottrinali pongono, dunque, in evidenza, la problematica relativa al raccordo delle discipline, penalistica e amministrativistica, cui il legislatore italiano affida la tutela ambientale.

La dottrina penalistica ha individuato diversi modelli di illecito penale ambientale, cui fanno riferimento altrettanti gradi di accessorietà del diritto penale al diritto amministrativo.¹¹

Il primo modello, cd. classico, è caratterizzato dai reati di evento, nei quali la condotta tipica si traduce nella produzione di un danno o di un pericolo concreto per il bene ambiente. In questa prospettiva, il diritto penale assumerebbe una piena autonomia dal diritto amministrativo, prescindendo la descrizione del precetto penalistico dal riferirsi a disposizioni di natura extra-penale.

Il secondo modello, cd. parzialmente sanzionatorio, si caratterizza per un'accessorietà intermedia del diritto penale al diritto amministrativo, in quanto l'individuazione della condotta illecita, quantunque si concreti nella

¹⁰ Ramacci L., *Diritto Penale dell'Ambiente*, Cedam, 2009, p.25 ss.

¹¹ Siracusa L., *La tutela Penale dell'Ambiente*, Giuffrè Editore, 2007, p.84 ss.

produzione di un danno o pericolo concreto, necessita del richiamo a disposizioni amministrativistiche.

Infine, il terzo modello, cd. sanzionatorio puro, nel quale la condotta tipica si esaurisce nella violazione di disposizioni amministrative prescindendo dalla sussistenza di un danno o un pericolo concreto, attuando un'accessorietà massima del diritto penale al diritto amministrativo.

Nel nostro ordinamento giuridico la configurazione di illeciti penali ambientali è maggiormente conforme al secondo e al terzo modello, richiamando fortemente, ai fini della tracciabilità di una condotta penalmente rilevante, la normativa extra-penale di settore.

Emerge chiaramente la difficoltà interpretativa della normativa penale ambientale, ascrivibile ad una molteplicità di fattori.

In primis, la circostanza, sopra accennata, per cui la ricostruzione del precetto penale spesso consta del rinvio ad altre disposizioni, anche aventi natura extrapenale; segue, inoltre, il frequente rinvio, ai fini attuativi della norma, a fonti legislative subordinate e interventi integrativi del legislatore regionale.

Si delinea un quadro normativo intrinseco di un'estrema disorganicità e abnorme complessità.

Tali connotati subiscono ulteriore amplificazione per effetto del costante intervento della legislazione dell'Unione Europea in materia.

L'intervento europeo fonda la propria legittimazione nell'esigenza di predisporre strumenti repressivi a fronte di nuove forme di criminalità intraprese in campo ambientale.

Il reato ambientale per sua stessa configurazione si presenta come reato transnazionale: la natura intrinseca della condotta illecita realizzata, i peculiari profili inerenti all'autore della violazione ambientale, ed infine, gli effetti della violazione stessa, prescindono con riguardo alle fattispecie a tutela dell'ambiente dai confini territoriali del singolo Stato nel cui territorio il reato si sia consumato, espandendosi oltre frontiera.

L'intervento del legislatore europeo mira a garantire una maggiore armonizzazione delle legislazioni penali degli Stati membri, individuando uno standard normativo minimo circa gli elementi costitutivi della fattispecie penale ambientale.

L'Unione Europea non dispone di competenza in materia penale, prerogativa indefettibile di ciascuno Stato e tradizionale espressione della propria sovranità.

Al mancato riconoscimento di una competenza penale europea, tradizionalmente, ostano due considerazioni.¹²

In primis, il deficit democratico, quanto meno originario, insito nelle istituzioni europee: affidatario del potere legislativo nella prima compagine istituzionale dell'Unione Europea si poneva il Consiglio, la cui natura è certamente politica, stante la sua composizione di esponenti degli esecutivi degli Stati membri. Siffatta circostanza non assicurerebbe lo svolgersi del necessario contraddittorio tra forze politiche di maggioranza e opposizione, garante di scelte di criminalizzazioni adeguate e ponderate.

Inoltre, a tale evenienza, si affianca l'orientamento giurisprudenziale appurato dalla Corte Costituzionale, nella *querelle* insorta a seguito dell'affermazione del principio del primato del diritto comunitario sul diritto interno ad opera della Corte di Giustizia, noto come teoria dei controlimiti, ai sensi del quale, l'art.11 Cost. consentirebbe una compressione della sovranità nazionale qualora l'Italia sia parte di organizzazioni che assicurino la pace e la giustizia tra le nazioni seppur tuttavia nei limiti di uno "zoccolo duro", ossia del rispetto dei principi indefettibili propri del nostro ordinamento e non rinunciabili. Il giudice di

¹² Grasso G., *Introduzione. Diritto penale ed integrazione europea*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, Giuffrè, 2007, pp.56 ss.

legittimità costituzionale contesta così l'assenza in seno al testo originario dei Trattati comunitari del riferimento ai principi generali comuni e ai diritti fondamentali.

Tali problematiche appaiono nella contemporaneità attuale ormai superate.

Per un verso, si è enfatizzato in seno al procedimento legislativo ordinario – procedura di codecisione - il ruolo del Parlamento europeo, istituzione depositaria della legittimazione democratica, alla quale è affidata una valutazione circa la sussidiarietà dell'intervento normativo europeo.

Per altro verso, è sancita espressamente la tutela dei diritti fondamentali ad opera dell'Unione, per effetto del richiamo ex art.6 Trattato di Lisbona sia alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, alla quale viene assegnato *“lo stesso valore giuridico dei trattati”*, sia alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e del cittadino, i cui diritti fondamentali *“fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali”*.

Acquista, pertanto, valore di principio generale dell'Unione il principio di legalità - *nullum crimen nulla pena sine lege* - pilastro della legislazione penalistica, enunciato dall'art.49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

Il secondo profilo ostativo al riconoscimento di una competenza europea in materia penale, attiene all'inesistenza in seno ai Trattati di una disposizione normativa che possa fungere da base giuridica di una simile competenza.

Una parte della dottrina, invero, ha prospettato l'identificazione di una simile disposizione nell'attuale art.325 TFUE, ex art.280 Trattato CEE.

Tale norma dispone al paragrafo primo: *L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.*

Pertanto, si è ritenuto che tale disposizione possa essere attributiva di una competenza penale generale all'Unione, in quanto benché ancorata testualmente alla sola tutela degli interessi finanziari, apparirebbe soggetta ad una interpretazione estensiva mediante il richiamo ai poteri impliciti che l'Unione vanta. Si è sostenuto, *ad abundantiam*, come il paragrafo quarto

della disposizione in esame offra parametri normativi cui fare affidamento ai fini dell'adozione di misure penali a tutela di interessi finanziari.¹³

La fallacità di una siffatta ricostruzione è stata ampiamente criticata da altra dottrina, sulla base della settorialità della norma ex art.325 TFUE. Infatti, una previsione normativa fondamentale, quale quella attributiva di una competenza penale all'Unione, necessita di una chiara ed espresa previsione avente carattere generale.

A corroborare tale evenienza, può citarsi il Trattato CED – Comunità europea di difesa – il quale vanta una precisa previsione per il trasferimento da parte degli Stati della potestà repressiva dei reati commessi dalle forze europee di difesa.

La prospettiva più confacente nell'attualità ad un intervento di matrice penalistica in seno all'Unione europea si presenta, quindi, in termini di armonizzazione delle legislazioni penali degli Stati membri.

Tale armonizzazione coinvolge tanto i profili strutturali delle ipotesi di reato, quanto le sanzioni.

¹³ Il paragrafo quarto ex art.325 TFUE così dispone: *Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.*

In simile prospettiva, appaiono illuminanti le innovazioni promosse in sede europea dal Trattato di Lisbona.

Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, e ratificato nel nostro ordinamento nell'agosto del 2008, fu redatto per sopperire al fallimento di una Costituzione Europea, alla quale ostarono gli esiti negativi delle consultazioni referendarie di Francia e Olanda nel 2005. In conferma di ciò, il proprio assetto recepisce i più significativi precetti inseriti all'interno della Costituzione Europea. Il trattato di Lisbona, definito anche come Trattato di Riforma, ha modificato i precedenti Trattati, rispettivamente, sull'Unione Europea (TUE) e istitutivo della Comunità Economica Europea (TCE). In particolare, il primo ha mantenuto la sua originaria dizione ed, inoltre, annovera i principi generali e i valori fondamentali cui l'Unione Europea ispira le proprie azioni; il secondo, ex trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, ad oggi viene ridefinito come Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), al quale risultano ascritte le discipline relative alle procedure attraverso cui i principi generali e i valori fondamentali debbano trovare accoglimento.

Le principali novità introdotte dal Trattato di Lisbona sono rappresentate dal riconoscimento di un valore vincolante ai diritti fondamentali sanciti

dalla Carta di Nizza, cui già precedentemente accennato, e soprattutto dalla scomparsa della tradizionale intelaiatura delle competenze comunitarie in pilastri.

Tale ultimo profilo, da un punto di vista squisitamente penalistico, si sostanzia in effetti che potrebbero definirsi “rivoluzionari”, inducendo parte della dottrina a ritenere che, ad oggi, l’ambigua espressione “diritto penale europeo” possa rinvenire una propria consona cornice in seno al Trattato di Lisbona. Difatti, l’abbandono della tradizionale struttura in pilastri implica che l’intera area del precedente “terzo pilastro”, attinente alla cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri volta alla creazione di uno “*spazio di libertà, sicurezza giustizia*”, sia attratta integralmente nell’ambito delle politiche europee, e che quindi sia sottoposta ai principi fondamentali del diritto europeo, *in primis* il principio di preminenza e il principio di sussidiarietà; e ancora l’ammissibilità di più ampi confini di sindacabilità ad opera della Corte di Giustizia.

In particolare, il Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea dedica alla “Cooperazione giudiziaria in materia penale” il Capo IV.

In specie, l’art.83 TFUE prevede la possibile adozione di direttive mirate al ravvicinamento delle disposizioni di diritto sostanziale in materia penale

degli Stati membri, in due ipotesi: a) con riguardo a “*sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale*”, cui si allude al primo paragrafo; b) ai fini di “*garantire l’attuazione efficace di una politica dell’Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione*”, previsto dal paragrafo secondo. La norma, tuttavia, prospetta profili interpretativi difficoltosi circa la previsione di un limite all’intervento di armonizzazione *ex art.83 TFUE*, rappresentato dalla circostanza che in ogni ipotesi la direttiva possa intervenire sancendo (solo) “*norme minime per la definizione dei reati e delle sanzioni*”. L’individuazione del campo semantico dell’espressione “*norme minime*” desta perplessità nel panorama dottrinario, in ordine all’ammissibilità di interventi europei anche riguardanti la parte generale del diritto penale. In questo senso, autorevole dottrina, reputa pienamente legittimo un intervento di armonizzazione non necessariamente orizzontale, ma che coinvolgendo una fattispecie incriminatrice si rifletta anche sulla disciplina generale del diritto penale. I fautori di una tale opzione interpretativa, di fatti, non dubitano sull’asserita violazione del principio di legalità in materia penale, il quale, invero, sarebbe pienamente garantito dal riconoscimento di un ruolo attivo e vincolante dei Parlamenti nazionali, i

solamente competenti ad effettuare scelte di politica criminale, chiamati a dare attuazione alla legislazione europea di armonizzazione. È pur vero che, il precetto in esame parrebbe rappresentare il fondamento di una competenza indiretta in materia penale in capo all'Unione Europea, quantunque già in precedenza, la giurisprudenza della Corte di Giustizia riconoscesse la possibilità di un intervento normativo europeo nella forma di obblighi di penalizzazione in capo agli Stati membri.

Si reputa opportuno il riferimento alla pronuncia del 13 settembre 2005 della Corte di Giustizia, proprio in materia ambientale, le cui conclusioni vengono poi confermate da successiva pronuncia del 2007.

Con sentenza 13 settembre 2005,¹⁴ la Corte di Giustizia statuiva in merito alla vertenza intercorrente tra la Commissione Europea e il Consiglio, circa l'adozione, ad opera di quest'ultimo, della Decisione quadro 2003/80/GAI, relativa alla protezione dell'ambiente mediante il diritto penale. La decisione quadro, specificatamente definiva una serie di reati contro l'ambiente, a titolo sia di dolo che di colpa, per i quali gli Stati membri avrebbero dovuto predisporre sanzioni, aventi natura penale, "*effettive, proporzionate e dissuasive*". L'adozione della decisione quadro venne

¹⁴ Corte di Giustizia, 13 settembre 2005, causa C-176/2003, Commissione/Consiglio.

fondata sul Titolo VI del Trattato sull'Unione Europea¹⁵, costituendo la stessa, come può evincersi dai primi tre considerando, uno strumento attraverso cui far fronte al crescente numero di reati ambientali commessi e alle pericolose conseguenze che ne discendono. Per contro, la Commissione europea invocò dinanzi alla Corte di Giustizia una pretesa di annullamento della decisione quadro in esame, adducendone l'erroneità del fondamento normativo, potendo le competenze comunitarie in materia ambientale ascrivere il proprio esercizio nella cornice normativa degli artt.174, 175 e 176 CE.

La Corte, precisando preliminarmente che la tutela ambientale costituisca uno degli essenziali obiettivi comunitari, ammette espressamente l'ammissibilità, qualora necessaria a garantire l'effettività del diritto comunitaria, di un'armonizzazione penale.

La decisione del 2005, nella sua semplice e sintetica motivazione, benché abbia legittimato la possibilità per il legislatore comunitario di indirizzare agli Stati membri degli obblighi di penalizzazione, non fornisce suggerimento alcuno in ordine al contenuto di eventuali obblighi né relativamente ai criteri di politica criminale europea.

¹⁵ Si rinvia alle disposizioni di cui agli artt.29, 31 lett. e), 34 n.2 lett. b), UE.

La problematica giunse a compimento con la successiva pronuncia della Corte di Giustizia del 23 ottobre 2007¹⁶, attinente il ricorso promosso dalla Commissione avverso la decisione quadro del Consiglio, 2005/667/GAI, intesa a rafforzare la cornice penale per la repressione dell'inquinamento provocato dalle navi, mediante l'obbligo per gli Stati membri di prevedere sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive nel caso di commissione di una delle infrazioni contemplate nella direttiva in materia di inquinamento marittimo. La Corte, ferma l'esclusione di ogni competenza comunitaria in materia penale, reputa sia possibile la previsione dell'obbligo, in capo agli Stati membri, di introdurre sanzioni aventi natura penale a garanzia dell'efficacia delle norme comunitarie in materia ambientale, quantunque la determinazione del tipo e del livello delle stesse esuli dalla competenza della Comunità.

Nella prospettiva di una sancita potestà europea di armonizzazione in materia penale, in materia ambientale, è stata adottata l'importante direttiva 2008/99/CE, del 19 novembre 2008, concernente la tutela penale dell'ambiente.¹⁷

¹⁶ Corte di Giustizia, 23 ottobre 2007, causa C-440/05, Commissione/Consiglio.

¹⁷ Siracusa L., *La competenza comunitaria in ambito penale al primo banco di prova : la direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente*, in Riv. Trim. Dir. Pen. Econ.,

Obiettivo dell'intervento normativo europeo si pone "una più efficace tutela dell'ambiente", come riportato dal 12° e 14° *considerando*. A tal fine, la direttiva mira ad eliminare le divergenze degli impianti normativi in materia ambientale propri di ciascuno Stato membro, a fronte della constatata transnazionalità dei fenomeni criminologici di stampo ambientale, e del crescente protagonismo, nella relativa dimensione illecita, di organizzazioni criminali, oggi agenti più in veste di operatori economici che in virtù del tradizionale vincolo associativo e della forza intimidatrice che ne derivi.

L'art.3 della direttiva 2008/99/CE, impone, dunque, che ciascuno Stato membro si adoperi affinché le attività specificatamente elencate nello stesso articolo – quali, ad esempio, lo *"scarico, emissione o immissione illeciti di un quantitativo di sostanze o radiazioni ionizzanti nell'aria, nelle acque o nel suolo, di sostanze che provochino o possano provocare il decesso o lesioni gravi alle persone o danni rilevanti alle varie componenti*

2008, 4, pp.877 ss.; Lo Monte E., *La Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente: una (a dir poco) problematica attuazione*, in *Dir. Giurispr. Agr. Alim. Amb.*, 2009, 4, pp. 231 ss.; Vagliasindi G.M., *La Direttiva 2008/99/CE e il Trattato di Lisbona: verso un nuovo volto del diritto penale ambientale italiano*, *Dir. comm. internaz.* 2010, 03, pp.449 ss..

ambientali “ – costituiscano reato quando dette condotte siano illecite, ossia integrino una violazione della normativa comunitaria, elencata nell’allegato A alla direttiva, o della normativa nazionale di attuazione della suddetta direttiva, e siano, inoltre, poste in essere intenzionalmente o quanto meno per grave negligenza.

Le disposizioni seguenti prevedono che a tal fine gli Stati siano tenuti ad adottare le misure necessarie ad assicurare che tali condotte penalmente rilevanti siano punite, con “*sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive*”, le quali, infine, dovranno predisporre anche nei confronti delle persone giuridiche, qualora artefici delle condotte incriminate.

L’assetto testé sancito dalla direttiva 2008/99/CE, quantunque rivesta una notevole significatività nel quadro di necessari interventi di armonizzazione penale europea, vanta una capacità innovativa ridotta in confronto al testo di direttiva proposto dalla Commissione Europea – 2007(COM)51-.

L’elaborazione del testo finale della direttiva in esame non poté, difatti, considerarsi immune dall’influenza della giurisprudenza comunitaria in materia di obblighi di penalizzazione, la quale, nella già citata pronuncia

del 23 ottobre 2007, espulse dalla competenza europea la determinazione dei tipi e dei livelli di sanzioni adottabili dagli Stati membri.

Pertanto, si attesta la scomparsa, dal corpo giuridico ultimato della direttiva, di significative disposizioni, relative alla previsione di pene di natura detentiva per le violazioni ambientali più gravi, o ancora, alla configurazione quale circostanza aggravante dell'essere la violazione ambientale commessa nel quadro di organizzazioni criminali.

Or bene, quantunque la direttiva 2008/99/CE imponga l'adozione di standard minimi di criminalizzazione per illeciti in materia ambientale e ne estenda la relativa responsabilità alle persone giuridiche, cede nuovamente in concretezza, ricorrendo, nella delineazione dei profili sanzionatori che dovrebbero accompagnarsi alle condotte illecite individuate, a quella stessa formula, "*sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive*", in passato ritenuta dagli Stati membri mera clausola di stile.

Il *deficit* in termini pragmatici che ne discende è di notevole rilevanza, posto che solo sanzioni aventi un effettiva efficacia deterrente possono legittimamente assumersi a validi argini del dilagante fenomeno criminologico in materia ambientale, specie nei settori dell'attività di impresa, ove si accentua la tendenza a considerare le sanzioni pecuniarie

quale elemento del rischio dell'attività medesima, il cui costo verrà esternalizzato.

Con specifico riguardo all'impatto che tale direttiva produrrà nell'ordinamento italiano, appaiono opportune talune considerazioni. Innanzitutto, va premesso come ad alcune delle condotte menzionate dall'art.3 faccia riscontro la presenza di simmetriche ipotesi di reato già contemplate dal legislatore italiano (ad esempio, il reato di spedizione illecita di rifiuti). Inoltre, emergono evidenti antinomie rispetto il sistema nazionale di tutela penale dell'ambiente. *In primis*, a fronte di una tendenziale tutela anticipata del bene ambiente, mediante la strutturazione delle relative fattispecie incriminatrici come ipotesi di illecito di pericolo astratto, si staglia la previsione comunitaria del danno o pericolo (concreto) rilevante come requisito costitutivo delle ipotesi di reato ivi previste; ed ancora, dinanzi a fattispecie incriminatrici nazionali che si accontentano, sul piano dell'elemento soggettivo, della semplice colpa, la direttiva europea necessita quale criterio di imputazione il dolo o, quanto meno, la colpa grave.

Il legislatore italiano, con legge 4 giugno 2010, n.96 – cd. legge comunitaria 2009 – ha conferito delega per l'adozione di misure normative

atte al recepimento della direttiva 2008/99/CE, il quale è avvenuto con il d.lgs. 121/2011.

Per un attento esame delle citate introduzioni normative si rinvia ai capitoli seguenti, circoscrivendone la portata ai temi oggetto di trattazione del presente lavoro, il quale mira ad una compiuta ed attenta analisi del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, prima fattispecie incriminatrice di natura delittuosa ad esordire nel panorama di tutela penale del bene ambiente.

IV

**Il SIN di Priolo Gargallo: banco di prova per l'emergente disciplina
ambientale**

Un esemplare banco di prova per la disciplina di tutela dell'ambiente progressivamente delineantesi può dirsi rappresentato dallo scenario industriale, tangibile al nostro sguardo, del SIN (Sito di Interesse Nazionale) di Priolo Gargallo¹⁸.

Il SIN di Priolo è una vasta zona (di circa 43.000.000 mq di superficie), sito in provincia di Siracusa, e comprensivo dei comuni di Priolo Gargallo, Melilli e Augusta. All'interno del SIN di Priolo trova sede uno dei più importanti insediamenti siciliani del polo petrolchimico.

Il primo insediamento industriale nella zona si ebbe in seguito al secondo conflitto mondiale: all'intento post-bellico di risollevare la provincia di Siracusa dal degrado, si diede risposta mediante l'elaborazione di un piano di industrializzazione.

Nei primi anni '50, pertanto, il consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale (cd. Asi, di cui parte erano i principali enti pubblici) decise di lottizzare ben trenta chilometri di costa tra Siracusa e Augusta. La scelta di collocare

¹⁸ Legambiente, *La chimera delle bonifiche*, 2005, in www.legambiente.it.

l'insediamento industriale in tale area, fu dettata da ragioni di mera opportunità economico-commerciale: la Rada di Augusta, infatti, riveste un ruolo principale, in termini geografici, lungo la rotta di Suez-Gibilterra, ove si registrava il maggior traffico di greggio proveniente dal Medio Oriente e dalla Russia.

Nel 1948, fu così fondata la prima raffineria di petrolio, la Rasiom (Raffineria Siciliana Oli Minerali), cui seguirono molte altre industrie, quali, a titolo esemplificativo, la Liquilchimica (oggi Syndial Spa), la Montedison, l'Enel, la Buzzi Unicem.

Le attività produttive concentrate nel polo priolese, in sintesi, possono suddividersi in tre distinte tipologie:

- 1) Il polo petrolifero, cui fanno parte Erg ed Esso;
- 2) Il polo petrolchimico, cui appartengono Syndial e Polimeri Europa, di pertinenza del gruppo Eni;
- 3) Altre imprese chimiche, quali la Sasol e la Air Liquide.

L'insistente presenza nel territorio di un siffatto complesso industriale, articolato e invasivo, si è tradotta in una situazione di grave compromissione ambientale, con vasti fenomeni di inquinamento, i quali coinvolgono tutte le diverse componenti ambientali.

Le principali cause del degrado ambientale risultano ascrivibili a quattro problematiche¹⁹.

Innanzitutto, il rilascio nei suoli e nelle acque di diverse sostanze tossiche: trattasi di ammoniaca, mercurio, acido fluoridrico. Segue, l'elevata presenza nel territorio di discariche, per larga parte connotate dal carattere dell'abusivismo, dedite allo smaltimento di rifiuti speciali. Inoltre, al depauperamento della falda idrica, causato dai massicci emungimenti da parte delle aziende insistenti nell'area interessata e tradottosi in un abbassamento del livello piezometrico - il quale consequenzialmente ha reso possibili infiltrazioni di acqua marina, innalzando la salinità delle acque e rendendo inutilizzabili a scopo potabili i relativi pozzi - , si affianca il forte inquinamento di falde acquifere, a causa delle perdite dei parchi serbatoi, degli impianti e delle tubazioni. Infine, il degrado della qualità dell'aria, connessa alle immissioni elevate di polveri sottili e sostanze inquinanti.

La necessità, pertanto, di un intervento normativo, idoneo, nei suoi profili penalistici e privatistici, ad offrire idonee garanzie di tutela dell'ambiente, attese da una dilagante invasione industriale, nella prassi appare evidente.

¹⁹ Blasi E., *Rapporto sul sito di Priolo nella prospettiva della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *Gazzetta Ambiente*, 2009, 3, p.101.

In riferimento all'area industriale priolese, i primi interventi giuridicamente confacenti si realizzarono nei primi anni '90.

Infatti, con deliberazione del 30 giugno 1990, il Ministero dell'Ambiente riconobbe la grave compromissione ambientale della zona, qualificando il territorio della provincia di Siracusa, comprensivo del polo industriale di Priolo - così come quello di Caltanissetta, il quale ospita gli stabilimenti petroliferi di Gela -, come "*area ad elevato rischio di crisi ambientale*", ai sensi della legge n. 349/1986, quantunque l'approvazione del relativo Piano di Risanamento sia intercorsa solo nel gennaio del 1995. Ed infine, ai sensi della legge n.426/1998, l'area di Priolo è stata riconosciuta come uno dei quindici siti di interesse nazionale, da assoggettare a procedure di bonifica con carattere prioritario.

Tuttavia, solo a partire dal 2001, gli uffici della Procura della Repubblica di Siracusa esordirono ad intraprendere un'intesa attività investigativa e di indagine in merito, a seguito dell'accrescersi di denunce per malformazioni dei nati nell'aria del cd. triangolo industriale.

Benché i primi danni evidenti all'ambiente furono manifesti intorno ai primi anni '70, quando nella Rada di Augusta si registrarono inspiegabili e ripetute morie di pesci, la situazione ambientale apparve ancor più

allarmante a seguito del monitoraggio, sollecitato dallo stesso Pretore di Augusta negli anni '80, cd. I.P.I.M.C. (Indagine Policentrica Italiana Malformazioni Congenite). I dati del Centro nascite di Augusta dimostrarono un aumento progressivo dei nati con difetti congeniti: si passò dall' 1,5 % del 1980 al 3% dei primi anni '90, fino al raggiungimento di un picco del 5,6% nel 2000.

L'inchiesta giudiziaria "Operazione Mare Rosso" che ne seguì, condusse alla luce verità sconcertanti, conducendo all'arresto, nel gennaio 2003, di diciassette tra dirigenti e dipendenti dello stabilimento ex Enichem (ora Syndial), e insieme del funzionario della Provincia preposto al controllo della gestione dei rifiuti speciali prodotti nell'area industriale. Il principale capo di imputazione contestato fu proprio il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, oggetto di trattazione del presente lavoro, nella sua versione *ex art.53-bis D.lgs. 22/1997*, poi divenuto art. 260 TUA. Infatti, fu contestato agli imputati di aver costituito una vera e propria *"associazione a delinquere finalizzata al traffico illecito di ingenti quantitativi di rifiuti pericolosi contenenti mercurio"*. *Sub specie*, l'accusa sosteneva che gli imputati, per un verso, avessero scaricato nei tombini delle condotte di raccolta delle acque piovane il mercurio, il quale, da lì,

sarebbe confluito in mare; per altro verso, avessero proceduto allo smaltimento di tali rifiuti pericolosi in discariche autorizzate, ma non idonee, mediante la falsa classificazione dei rifiuti stessi e dei loro certificati di analisi²⁰.

²⁰ Legambiente, *La chimera delle bonifiche*, 2005, in www.legambiente.it

CAPITOLO II

LA NOZIONE DI RIFIUTO

SOMMARIO: -1. Rifiuto: decreto Ronchi e interpretazione autentica. -2. Codice dell'Ambiente e nozione di sottoprodotto. -3. Ceneri di pirite: esperienza applicativa della nozione di sottoprodotto.

I**Rifiuto: decreto Ronchi e interpretazione autentica**

Condizione indispensabile per una compiuta comprensione ed esegesi del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, si pone l'acquisizione di talune conoscenze preliminari in merito alla nozione di rifiuto, posto che i rifiuti costituiscano proprio uno degli elementi costitutivi della fattispecie incriminatrice oggetto di studio, la quale, dunque, ancora l'estensione del proprio ambito applicativo al maggiore o minor rigore con cui si provvede normativamente a definire il concetto stesso di rifiuto.

L'origine della normativa europea nel settore dei rifiuti deve ricondursi alla Direttiva del Consiglio del 15 luglio 1975, 75/442/CEE, modificata dalla seguente direttiva 91/156/CEE; nonché alla direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e al Regolamento 259/93/CEE sulle spedizioni di rifiuti all'interno ed all'esterno della Comunità.

L'intervento comunitario si presentava ispirato ad un duplice ordine di esigenze: da un lato, la tutela dell'ambiente e della salute umana, stante il grado di potenziale pericolosità dei rifiuti; dall'altro lato, la necessità di preservare il regime di libera e perfetta concorrenza in seno al mercato

unico europeo, tutelandolo da ipotizzabili distorsioni, frutto di regimi normativi differenziati in materia di tutela ambientale tra i diversi Stati membri.

In coerenza con ciò, la stessa direttiva enuncia all'art.3 i propri obiettivi, individuati nella *“prevenzione o riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti”* , nel *“recupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego e riutilizzo o ogni altra azione intesa ad ottenere materie prime o secondarie”*, ed infine nello *“uso di rifiuti come fonti di energia”*.

La direttiva 75/442/CEE ha trovato il proprio recepimento nel nostro ordinamento giuridico ad opera del D.P.R. n. 915/1982, *“Attuazione della direttiva 75/442/CEE relativa allo smaltimento dei rifiuti”*. Tale intervento normativo nazionale deluse certamente le aspettative di armonizzazione europee, come testimonia la problematica discrasia cognitiva di cui fu emblema la nozione di rifiuto²¹.

Pare opportuno precisare come rivesti ruolo essenziale nell'esame compiuto della disciplina in questione la nozione di rifiuto, la quale amplifica la propria importanza per effetto del rinvio che ad essa sia

²¹ Vagliasindi G.M., *La definizione di rifiuto tra diritto ambientale e diritto comunitario*, in Riv. Trim. Dir. Pen. Econ. 2005, 959 ss. (I parte) e in Riv. Trim. Dir. Pen. Econ., 2006, 157 ss. (II parte).

operato dalle fattispecie penali previste a livello nazionale a tutela del bene ambiente.

Il D.P.R. n.915/1982 mostra un approccio definitorio del legislatore interno nei riguardi della nozione di rifiuto evidentemente divergente da quello europeo.

Si legge, infatti, all'art.1 della direttiva 75/445, che costituisce rifiuto *“qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia deciso di disfarsi o abbia l'obbligo di disfarsi”*.

Il legislatore comunitario, dunque, collega la sussistenza di tale qualifica definitoria alla compresenza di due condizioni: l'appartenenza della sostanza od oggetto costituente potenziale rifiuto a determinate categorie; la presenza di una condotta in termini di “disfacimento” ad opera del detentore della sostanza o oggetto.

Invero, in seno al D.P.R. 912/1985, viene definito rifiuto *“qualsiasi sostanza o oggetto derivante da attività umane o da cicli naturali, abbandonato o destinato all'abbandono”*.

Il legislatore nazionale omette quindi il riferimento alle due condizioni qualificatorie individuate in sede europea, elaborando una definizione di

rifiuto che ha indotto la dottrina a confrontarsi su differenti interpretazioni del termine “abbandono”, sul quale, la nuova definizione interna pare gravare.

In specie, due furono le prospettazioni dottrinali relative allo “abbandono”: l’una, soggettiva (rifiuto abbandonato), nella quale particolare enfasi era posta sulla condotta del detentore, relativamente alla destinazione in via definitiva ad un processo di distruzione od eliminazione che egli opererebbe della sostanza costituente rifiuto, in virtù della circostanza che essa abbia perduto tutta la propria utilità; l’altra, oggettiva (rifiuto destinato all’abbandono), considerava rifiuto ogni sostanza in quanto divenuta estranea alla sfera giuridica del detentore, prescindendo dalla persistenza o meno in capo ad essa di una marginale utilità.

La successiva modifica della direttiva 75/442, si è tradotta di riflesso in un mutamento della relativa disciplina di recepimento nazionale, mediante l’entrata in vigore del cd. Decreto Ronchi, d.lgs. 5 febbraio 1997 n.22, abrogativo del precedente D.P.R. n.915/1982.

Il decreto Ronchi, attraverso una complessa disciplina di stampo amministrativistico ed un articolato impianto sanzionatorio, regola la

gestione dei rifiuti, quale attività complessa, articolata nelle diverse fasi della raccolta, trasporto, smaltimento e recupero di rifiuti.

Nel nuovo impianto normativo, il legislatore nazionale si mostra, sotto il profilo della nozione di rifiuto, più fedele alla norma comunitaria, ammettendo esso stesso il riferimento al “disfarsi”.

L’art.6, comma 1, lett. a), definisce rifiuto *“Qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell’Allegato A e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l’obbligo di disfarsi”*.

Relativamente all’interpretazione di siffatta disposizione sono sorte, nel panorama dottrinario e giurisprudenziale, non limitate difficoltà.

La suddetta definizione di rifiuto si presenta composta di due elementi, l’uno oggettivo-normativo, l’altro soggettivo.

Quanto al primo elemento, esso presenta natura cd. ”tabellare”, collegando la qualifica di rifiuto, all’appartenenza della sostanza od oggetto ad una delle categorie di materiali e sostanze individuate dal legislatore stesso nell’Allegato A del medesimo decreto Ronchi.

Tale elemento definitorio pone non trascurabili incertezze, le quali inducono ad attribuire carattere meramente indicativo all’elencazione cui all’All. A, come confermato dalle categorie Q1 – “residui di produzione o

consumo qui appresso non specificati”- e Q16 All. A – “qualunque sostanza, materia o prodotto che non rientri nelle categorie sopraelencate” - , voci residuali inclusive di qualunque sostanza od oggetto, da qualunque attività prodotto.

La non esaustività del criterio tabellare veniva poi confermata dallo stesso legislatore comunitario, in occasione dell'introduzione dell'Elenco Europeo dei Rifiuti, ad opera della decisione del Consiglio 2001/573/CE. Infatti, la direttiva 75/442/CE prevedeva l'introduzione di un Catalogo Europeo dei Rifiuti, cd.CER, precisando come esso costituisse un mero “elenco armonizzato, non esaustivo, di rifiuti”, e che l'appartenenza ad esso di una sostanza non avrebbe implicato la sua qualifica come rifiuto, la quale, invece, sarebbe scaturita soltanto dal mero soddisfacimento della definizione di rifiuto stessa.

Consequenzialmente, risulta, pertanto, accresciuta, l'importanza ai fini dell'individuazione della nozione di rifiuto, del secondo elemento, cd. soggettivo, presente all'interno della definizione normativa, il quale ruota intorno al termine “disfarsi”.

Merita preliminarmente attenzione, la mutata scelta linguistica, rispetto al precedente D.P.R. 915/1982, per la quale ha optato il nostro legislatore. In

luogo del ricorso al termine “abbandonare”, il quale sarebbe apparso più opportuna traduzione del vocabolo inglese “*to discard*” adoperato dalla direttiva 91/156/CE, e adottato invero dagli altri Stati membri, il legislatore del decreto Ronchi ha introdotto l’utilizzo del vocabolo “disfarsi”. Quantunque sia mutata l’espressione linguistica, la problematica e l’ambiguità dei confini del requisito soggettivo della nozione di rifiuto appare inalterata.

Dinanzi alla difficoltà interpretativa di tale criterio soggettivo, si è assistiti, tanto in ambito dottrinale quanto giurisprudenziale, ad interventi volti ad “oggettivizzare” l’elemento de quo.

Si presenta come prevalente in tale senso la tesi volta ad identificare la condotta del “disfarsi” nella decisione ad opera del detentore della sostanza di avviare la stessa ad una delle operazioni individuabili, ai sensi degli allegati B e C, come smaltimento o recupero.

Alla luce della predetta interpretazione, si qualificherebbero come rifiuti tutti i materiali o sostanze non più riutilizzabili, la cui naturale destinazione sia lo smaltimento, ovvero, tutti i materiali o sostanze riutilizzabili previo recupero.

In armonia alle siffatte risultanze interpretative si porrebbe financo la Circolare del Ministero dell'Ambiente del 28 giugno 1999, recante "chiarimenti in materia di definizione di rifiuto". Tale intervento ministeriale merita, inoltre, peculiare attenzione per l'aver fornito specificazione del significato del termine disfarsi in ragione ai tre momenti ai quali si accompagna nella definizione normativa di rifiuto. Sicché, un soggetto "si disfa" di qualcosa quando è in atto o è stata svolta un'attività di smaltimento o recupero; un soggetto ha "l'obbligo di disfarsi" quando la destinazione di una sostanza ad operazioni di smaltimento o recupero discende da un atto normativo o da un provvedimento dell'autorità ovvero dalla natura della sostanza stessa, per il quale reimpiego appare indispensabile un previo trattamento; un soggetto ha "l'intenzione di disfarsi" qualora il detentore destini ad attività di smaltimento o recupero una sostanza invece di adoperarla per la sua funzione originaria ovvero impiegarla quale materia prima in altro ciclo produttivo.

La complessità del quadro normativo di riferimento circa la nozione di rifiuto, appare acuita per effetto dell'interpretazione autentica fornita dal

legislatore nazionale con l'art.14 D.lg. 138/2002, convertito poi in legge n.178/2002.²²

La disposizione in esame - trascurando l'opinabile scelta del legislatore circa la sua sede, quale un atto normativo dal contenuto estremamente eterogeneo e pertanto definito anche quale D.lg. cd. "omnibus" - trova favorevole accoglimento nel panorama dottrinario e giurisprudenziale, quanto all'esigenza di certezza del diritto in materia penale attraverso l'individuazione di confini più definiti della nozione di rifiuto.²³

L'art.14 d.l.138/2002²⁴ fornisce una nozione restrittiva di rifiuto rispetto al precedente art.6 decreto Ronchi, accogliendo, in linea con l'orientamento

²² Amendola G., *L'interpretazione autentica della definizione comunitaria di rifiuto nel "d.l. omnibus"*, in *Diritto Pen. e Proc.*, 2002, 8; Pallotta S., *La nozione di rifiuto alla luce delle modifiche introdotte dal Decreto Legge 8 luglio 2002, n. 138*, in www.lexambiente.it.

²³ Busca C., *La revisione della normativa sui rifiuti e sottoprodotti: verso un nuovo regime certo?*, in *Rifiuti, Bollettino di informazione normativa*, 4/2007, n.139, p. 8 ss..

²⁴ 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

1. 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;

dottrinario maggioritario, la tesi identificativa del rifiuto in relazione alla sua destinazione o sottoposizione ad operazioni di smaltimento o recupero, quali quelle indicate dagli allegati del decreto Ronchi medesimo. Senonché, peculiari profili critici emergono dal comma secondo della norma in questione, il quale comporterebbe una esclusione dalla categoria dei rifiuti delle sostanze riutilizzabili in altro ciclo produttivo o di consumo, “tal quali”, ossia prescindendo da un previo trattamento, ovvero a seguito di un trattamento preventivo non integrante tuttavia alcuna delle operazioni di recupero di cui all’All. C del decreto Ronchi, nel presupposto imprescindibile che ciò non arrechi un pregiudizio all’ambiente.

La norma merita alcune considerazioni. Il profilo più ambiguo è preposto dal comma secondo della stessa, il quale offre una definizione di “non-

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.

rifiuto” fortemente limitativa dell’ambito di operatività del decreto Ronchi. Infatti, pare esorbitare dalla nozione di recupero in siffatto decreto offerta, tanto l’ipotesi del riutilizzo “tal quale” della sostanza, quanto la differente ipotesi del riutilizzo della sostanza con ricorso ad un trattamento preventivo minimo. Il termine “riutilizzo”, che nel decreto Ronchi il legislatore pacificamente assume come indicatore delle operazioni di recupero, acquista pertanto una portata più ampia e diversa attraverso l’interpretazione autentica *ex art.14*.

L’interpretazione autentica della nozione di rifiuto desta perplessità sotto un duplice profilo: da un lato, la criticabile scelta di identificare la condotta del disfarsi nell’esclusivo compimento di operazioni di smaltimento e recupero di cui agli allegati del decreto Ronchi; dall’altro lato, il delicato profilo di compatibilità con la normativa europea di riferimento.

Per quanto concerne il primo profilo, è indubbio come l’art.14 comma 1° abbia recepito l’orientamento maggioritario, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, e identificativo della condotta del disfarsi nella realizzazione di una delle attività di smaltimento o recupero di cui agli All. B e C del decreto Ronchi. Tali allegati, secondo i proponenti della siffatta tesi, vanterebbero carattere meramente esemplificativo. A conferma

di ciò, l'espressione, riferita alle operazioni di smaltimento e recupero, nella nota introduttiva alla loro elencazione negli Allegati II A e II B della direttiva 91/156, "così come esse sono effettuate in pratica": da ciò ne discenderebbe la conclusione della configurabilità di un rifiuto non solo quando il detentore della sostanza effettui operazioni di smaltimento o recupero come indicate, ma anche quando realizzi una "operazione analoga". In tal modo si comprometterebbe l'istanza garantistica di certezza del diritto, in specie con riguardo alle fattispecie incriminatrici delle quali la definizione di rifiuto costituisca presupposto, contravvenendosi ai principi penalistici di legalità e sufficiente determinatezza. Per contro, il legislatore dell'interpretazione autentica, reputa le elencazioni di tali Allegati come esaustive e tassative, come si evince dalla precisazione "secondo gli Allegati B e C del decreto legislativo n.22", compiacendo le esigenze di certezza del diritto altrimenti lese. Quantunque si aderisse a tale impostazione, essa non condurrebbe egualmente ad esiti condivisibili, posto che si escluderebbero dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti comportamenti certamente integranti l'atto del disfarsi, ancorché non presenti negli Allegati.

Certamente, tale scelta legislativa non si mostra esente dalle critiche di quella attenta dottrina²⁵ volta a sottolineare come in tal modo si lascerebbe estranea alla nozione di rifiuto una condotta pur anch'essa di disfacimento ancorché attuata mediante attività diverse da quelle indicate negli allegati del decreto Ronchi. Ed in una prospettiva simile si pone anche la Corte di Giustizia, la quale ha precisato nella sentenza Arco²⁶, come non abbiano valore di *conditio si ne qua non* per la qualificazione di una sostanza come rifiuto, il compimento su di essa di una delle operazioni di smaltimento o di recupero normativamente individuate.

Alla tesi in esame possono sollevarsi due distinte critiche, l'una sul piano logico-giuridico, l'altra sotto un profilo storico.

Con riguardo alla prima, infatti, in assenza di un'espressa affermazione, tanto nella direttiva 75/442/CE che nel d.lgs. n.22/1997, di necessità, ai fini della sussistenza di un rifiuto, della conduzione o destinazione di una sostanza a operazioni di smaltimento o di recupero, emerge l'esigenza di rinvenire un solido fondamento di tale impostazione.

²⁵ Vagliasindi G.M., op. cit., p. 1017.

²⁶ Corte di Giustizia, 15 giugno 2000, cause riunite C-418/97 e C-419/97, ARCO Chemie Nederland Ltd e altri.

Per quanto concerne le operazioni di smaltimento, tale fondamento è da ravvisarsi nella stessa definizione comune di rifiuto, quale sostanza destinata ad eliminazione o distruzione.

Per quanto attiene, invece, le operazioni di recupero, i propugnatori della tesi in oggetto, ricercano una giustificazione della stessa nella fondamentale importanza che la direttiva europea, *in primis*, e la disciplina nazionale di recepimento, in seguito, hanno riservato alla fase del recupero del rifiuto.

In realtà, tali convinzioni mostrano il fianco ad aspre critiche, posto che esse peccherebbero di un'inversione logica evidente, ponendo quali elementi costitutivi della nozione di rifiuto (ossia la destinazione della sostanza ad operazioni di smaltimento o recupero) un *quid* che per natura può costituirsi solo come *posterius* rispetto al rifiuto stesso, ossia lo smaltimento o il recupero, operazioni legittime soltanto in quanto un rifiuto esista²⁷.

Dal punto di vista storico, i sostenitori della tesi in commento, avvalorano una nozione di rifiuto così ampia, comprensiva di qualunque sostanza per il sol fatto sia stata protagonista di un'attività di recupero, in base alla

²⁷ Vagliasindi G.M., La definizione di rifiuto tra diritto ambientale e diritto comunitario, in Riv. Trim. Dir. Pen. Econ. 2005, (I parte), p.1019 ss..

considerazione dell'evoluzione normativa dalla prospettiva del solo smaltimento ad un nuovo confine, rappresentato dalla gestione, di cui fase è il recupero. Tuttavia, anche a tale rilievo può obiettarsi la già nota dedizione con la quale il legislatore comunitario, nella direttiva 75/442/CE, e quello nazionale, nel decreto Ronchi, avevano evidenziato favorevolmente le attività di recupero dei rifiuti. Infatti, il concetto di smaltimento proprio della direttiva 75/442/CE è molto più ampio di quello cui si fa ricorso nella successiva 91/156/CE, la quale lo identifica nella sola eliminazione finale del rifiuto. Il recupero dei rifiuti rappresentava, nella formulazione originaria della direttiva 75/442/CE, una componente delle operazioni di smaltimento, senza che ad esso fosse destinato un regime giuridico differente.

La medesima impostazione si ravvisava anche nella prima normativa di attuazione nazionale, quale il D.P.R. 915/1982.

Merita opportuna considerazione anche il secondo profilo problematico relativo all'interpretazione autentica fornita dall'art.14, e rappresentato dalla compatibilità della stessa rispetto la normativa europea di riferimento.

L'interpretazione autentica, infatti, esclude dalla nozione di rifiuto sostanze o materiali che in essa avrebbero dovuto comprendersi stante le

disposizioni della direttiva comunitaria 75/442/CE, come modificata, ponendosi quindi in contrasto rispetto ad essa.

Peraltro e consequenzialmente, l'introduzione di una nozione restrittiva di rifiuto, in termini penalistici, si traduce nella riduzione dell'ambito di operatività delle fattispecie incriminatrici, rispetto le quali il rifiuto stesso rappresenti un elemento costitutivo.

Si pone, preliminarmente, una prima questione, relativa alla legittimità di un intervento normativo nazionale in chiave interpretativa di una norma attuativa di una direttiva comunitaria.

In proposito, posizioni dicotomiche sono ravvisabili in dottrina²⁸. Un primo orientamento nega tale legittimità, sostenendo come in tal modo verrebbero violati gli obblighi assunti dal nostro Stato mediante la sottoscrizione del Trattato europeo. Per altro verso, tuttavia, vi è parte della dottrina fautrice della soluzione avversa, in quanto l'interpretazione autentica farebbe riferimento ad una norma nazionale (l'art.6 del decreto Ronchi), attuativa di una direttiva comunitaria non *self-executing*, ed inoltre avente il merito di fornire un significativo apporto in termini di chiarezza della definizione di rifiuto, apprezzabile ancor più alla luce del principio di legalità, il quale

²⁸ Vagliasindi, op. cit., p.1001.

richiede che alla sufficiente determinatezza delle fattispecie penali si accompagni anche sufficiente chiarezza interpretativa delle stesse.

Il profilo più delicato relativo all'inquadramento dell'interpretazione autentica in un sistema delle fonti influenzato dalla presenza dell'ordinamento comunitario, attiene alla sospettata incompatibilità tra la suddetta interpretazione autentica e la direttiva comunitaria 75/442.

L'accezione limitata con la quale il legislatore dell'interpretazione ha concepito la nozione di rifiuto, comporta l'esclusione da tale categoria, di sostanze che invero vi appartenerebbero in ossequio al disposto della direttiva 75/442.

Relativamente a tale questione, la Corte di Giustizia ha avuto modo di pronunciarsi nella celebre sentenza Niselli.²⁹

La Corte di Giustizia venne investita di un rinvio pregiudiziale con ordinanza del Tribunale di Terni del 2002, presso il quale era pendente un procedimento penale a carico del sig. A. Niselli, imputato del reato di attività di gestione dei rifiuti non autorizzata, *ex art.51 d.lgs.22/97*.

In fatto, il sig. Niselli fu imputato nella qualità di legale responsabile della ditta I.L.F.E.R. S.p.A., della quale fu posto sotto sequestro un rimorchio

²⁹ Corte di Giustizia, 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli.

dedito al trasporto di materiali ferrosi di vario genere, in quanto la suddetta azienda aveva contravvenuto agli obblighi di stampo amministrativistico posti dal decreto Ronchi (mancata iscrizione nell'apposito Albo dei Gestori di Rifiuti; l'assenza del formulario di identificazione dei rifiuti etc.).

Nella pendenza del giudizio, intervenne l'interpretazione autentica *ex art.14* d.l.138/2000, poi convertito in l. 178/2000, sul quale il Tribunale di Terni sofferma la propria attenzione, stante l'indispensabilità, nel quadro processuale di specie, della definizione di rifiuto, presupposto imprescindibile per il reato contestato. Il giudice a quo, osserva, nell'ordinanza di remissione alla Corte di Giustizia, che qualora sia applicabile al caso di specie la suddetta interpretazione autentica, della cui compatibilità con la direttiva comunitaria di riferimento si dubita, il procedimento penale avrebbe avuto quale naturale conclusione un'immediata pronuncia di proscioglimento perché il reato non sussiste, in quanto l'applicazione dell'art.14 avrebbe escluso che i rottami ferrosi trasportati dall'azienda dell'imputato fossero rifiuti, poiché destinati a operazione di recupero.

La Corte di Giustizia dichiara la domanda di pronuncia pregiudiziale ricevibile. Benché lo Stato italiano, abbia opposto a detta ricevibilità,

l'insussistenza della necessità di un intervento interpretativo della Corte, stante l'assenza di contrasti giurisprudenziali in materia, e l'impossibilità che la Corte si pronunci sull'inadempimento contestato alla Repubblica italiana nell'ambito del procedimento avviato dalla Commissione e richiamato nell'ordinanza di rinvio. La Corte, invero, precisa l'importanza del suo intervento, in virtù della connessione tra la questione pregiudiziale proposta e l'oggetto del procedimento nazionale pendente, ed inoltre ricorda che *“una direttiva non può certamente creare, di per sé, obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei confronti dello stesso”* e che *“una direttiva non può avere l'effetto, di per sé e indipendentemente da una norma giuridica di uno Stato membro adottata per la sua attuazione, di determinare o di aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle sue disposizioni”*.³⁰

Nel caso in esame, la Corte riconosce come pacifico che i fatti imputati al Niselli, al *tempus commissi delicti*, potevano integrare gli estremi delle fattispecie penali previste.

La prima delle due questioni pregiudiziali poste dal Tribunale di Terni concerne l'ammissibilità di una interpretazione tassativa di rifiuto, *ex art.14*

³⁰ Corte di Giustizia, 11 novembre 2004, causa C-457/02, Niselli, cit., punto 29.

comma 1°, come sostanza o materiale per il sol fatto sia sottoposto o destinato ad una delle operazioni di smaltimento o recupero di cui agli Allegati B e C decreto Ronchi. La Corte riconosce pacificamente che la nozione di rifiuto verte principalmente intorno alla definizione della condotta del “disfarsi”, della quale, ammette, la direttiva 75/442 non fornisce alcun elemento qualificativo. In mancanza di disposizioni comunitarie, la Corte riconosce che *“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”*.³¹

La Corte, tuttavia, censura l'interpretazione offerta dal comma 1° dell'art.14, per due ordini di ragioni. *In primis*, poiché identifica la condotta del disfarsi nello svolgimento di una delle operazioni di recupero o smaltimento di cui agli Allegati B e C del decreto Ronchi, subordinando così la nozione di rifiuto a due elementi la cui individuazione presuppone l'esistenza di un rifiuto. Inoltre, poiché codesta interpretazione non consentirebbe di ravvisare un rifiuto in una sostanza che sia soggetta ad operazioni diverse da quelle indicate negli Allegati, come può esserlo

³¹ Corte di Giustizia, sentenza 15 giugno 2000, cause riunite C 418/97 e C 419/97, ARCO Chemie Nederland e a., Racc. pag. I 4475, punto 41.

l'abbandono, anch'essa condotta inequivocabilmente espressiva della volontà del detentore di disfarsi.

Relativamente alla seconda questione pregiudiziale, essa attiene il comma 2° dell'art.14, e l'individuazione in via tassativa delle condizioni alle quali una sostanza non costituisce rifiuto.

In proposito, la Corte dichiara che sia indicativo della volontà del disfarsi, ai sensi dell'art.1 lett. a) direttiva 75/442, il fatto che una sostanza rappresenti il residuo di un processo di produzione. Tuttavia, conclusioni differenti sono ammissibili e in armonia con gli obiettivi della direttiva medesima, qualora un materiale, ancorché derivante da un processo produttivo di cui non rappresenti il prodotto voluto, si configuri come un sottoprodotto, che il detentore mira ad utilizzare, non con mera eventualità, bensì con certezza, in un successivo processo, senza preliminari trasformazioni.

Nel caso di specie, i rottami ferrosi trasportati dall'impresa I.L.F.E.R. S.p.A., costituiscono rifiuto, poiché non destinati in modo certo e senza alcun trattamento preventivo al medesimo ciclo produttivo. Di tale materiale il detentore si è voluto disfare, potendo cedere la sua qualifica di

rifiuto sol quando il processo di trasformazione in prodotto siderurgico non si sia completato.

La sentenza Niselli, pertanto, segna l'abbandono definitivo alla tesi cristallizzata nell'art.14 dal legislatore dell'interpretazione autentica, seppur tuttavia, lascia imperturbata la problematica relativa alle conseguenze concrete che il contrasto tra detta norma interna e la direttiva comunitaria pongono in essere.

L'applicazione dell'art.14, di fatti, condurrebbe, in relazione alle fattispecie incriminatrici aventi quale presupposto la nozione di rifiuto, conseguenze meno gravose per l'individuo.

In proposito, dicotomie hanno animato il panorama giurisprudenziale.

L'orientamento maggioritario reputa la suddetta norma vincolante per il giudice nazionale, adducendo tanto l'assenza in capo alla direttiva 442/75/CEE del carattere "*self-executing*", quanto la circostanza che detta norma fu introdotta con atto normativo interno avente pari efficacia al decreto Ronchi, attuativo della direttiva lesa.

Per contro, altri giudici nazionali propesero nel senso della disapplicazione dell'art. 14, in virtù del principio di preminenza del diritto comunitario.

Una tale scelta interpretativa, si tradurrebbe nella reviviscenza della

nozione di rifiuto come conforme alla direttiva comunitaria e prospettata dall'art.6 del decreto Ronchi, sostanziandosi in un aggravamento della responsabilità penale dell'imputato.

Appare, dunque, necessario esaminare i profili problematici emergenti da una simile conclusione, e concernenti la questione di una possibile efficacia *in malam partem* della normativa comunitaria, per effetto della disapplicazione della norma interna ad essa contrastante.

La questione che si pone attiene, dunque, alla possibilità che, in materia penale, il principio di preminenza del diritto comunitario incontri dei limiti derivanti dal principio di legalità, in specie di riserva di legge.

Il principio di legalità assume piena rilevanza anche in ambito europeo, in quanto appartenente alle "tradizioni costituzionali comuni agli Stati Membri", oltrech  sancito dall'art.7 Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libert  fondamentali.

Inoltre, a priori, occorre osservare come una direttiva comunitaria si presenta quale atto normativo europeo privo, strutturalmente, del carattere della diretta applicabilit , che ne garantirebbe la sua sostituzione alla norma nazionale contrastante, per effetto del principio di preminenza sul diritto interno. Essa, pertanto, non trova referente alcuno in capo ai singoli

cittadini, sostanziandosi invero in un obbligo a carico dei singoli Stati membri.

Ed, infatti, l'unanime giurisprudenza ritiene che si avrebbe lesione del principio di riserva di legge in materia penale, laddove si attribuisse ad una direttiva comunitaria non trasposta l' idoneità a porsi fonte di responsabilità penale a carico dell'individuo, stante l'assenza di una competenza in materia penale a livello europeo.

In questo senso non pare indugiare la Corte di Giustizia, la quale pure nella sentenza Niselli, riafferma il principio secondo cui “una direttiva non può certamente creare, di per sé, obblighi a carico di un singolo e non può quindi essere fatta valere in quanto tale nei confronti dello stesso”.

Il limite fondamentale al principio di preminenza, non trova attenuazione neanche per effetto del recente riconoscimento, proprio in materia di tutela dell'ambiente, da parte della Corte di Giustizia³² del potere in capo alla Comunità di obbligare gli Stati membri ad adoperare lo strumento penalistico per il perseguimento di determinate condotte laddove ciò sia necessario al fine di garantire l'efficacia del diritto ambientale europeo.

³² Corte di Giustizia, 13 settembre 2005, C-176/03, Commissione c. Consiglio.

Ferma, dunque, l'impossibilità per una direttiva di fondare o estendere o aggravare la responsabilità penale di un individuo, con riferimento all'applicabilità dell'art.14 in concreto occorre operare una distinzione.

Per quanto concerne, i fatti commessi antecedentemente l'entrata in vigore dell'interpretazione autentica, la disapplicazione o meno di tale norma in ossequio al principio di preminenza del diritto comunitario, non presenterebbe un vero problema di incriminazione penale sulla base di una direttiva comunitaria, quanto l'applicazione "ultra attiva" della norma previgente, ossia l'art.6 decreto Ronchi.

Sorge la rilevanza in tal proposito di un altro fondamentale principio penalistico, quale quello di retroattività della legge penale più favorevole al reo, sancito ex art.2 comma 3° c.p., ispirato a garanzia del *favor libertatis* ed indiretta espressione del principio costituzionale di uguaglianza.

Siffatto principio verrebbe violato laddove si consentisse una simile reviviscenza dell'art.6 del decreto Ronchi, in seguito alla disapplicazione dell'interpretazione autentica ex art.14, traducendosi in un inammissibile aggravamento di responsabilità penale in capo all'individuo per effetto, quantunque indiretto, di una direttiva comunitaria.

Codesta considerazione trova riscontro in differenti statuizioni della Corte di Giustizia, quali l'*affaire* Berlusconi³³ e l'*affaire* Saetta Frediani³⁴.

La Corte di Giustizia giunge a conclusioni notevolmente interessanti, poiché, da un lato, esclude ogni diretta incidenza della normativa comunitaria sul diritto penale nazionale, dall'altro lato, afferma l'estraneità dalla propria competenza, in quanto questione di diritto interno, dell'individuazione delle norme concretamente applicabili ai procedimenti nazionali.

Deve, in definitiva, con vigore escludersi ogni ipotesi di efficacia *in malam partem* conseguente alla disapplicazione di una norma interna contrastante con una direttiva comunitaria.

In una simile prospettiva, non riveste alcuna importanza in ordine alla questione della disapplicazione o meno dell'art.14, la distinzione tra fatti commessi antecedentemente ovvero posteriormente la sua entrata in vigore.

In entrambe le ipotesi, infatti, si perviene alla medesima conclusione, nel

³³ Corte di Giustizia, 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, C-391/02, C-403/02, Berlusconi e altri – La questione verteva sulla compatibilità della nuova formulazione degli artt.2621 e 2622 c.c. ed alcune direttive comunitarie in materia societaria.

³⁴ Corte di Giustizia, ordinanza 15 gennaio 2004, C-235/02, Saetti e Frediani – La questione atteneva la compatibilità con la normativa comunitaria in materia di rifiuti, del D.lg. 7 marzo 2002 n.22, il quale, in materia di utilizzazione del coke da petrolio negli impianti di combustione, aveva escluso tale materiale dall'ambito di operatività del decreto Ronchi.

senso di escludere la disapplicazione *in malam partem* dell'art.14, in quanto, con riguardo ai primi, ciò sarebbe impedito dalla piena osservanza dei principi di legalità, *sub specie* di riserva di legge, e *favor rei*; con riferimento ai secondi, vi osterebbe il principio di legalità, poiché verrebbe punito penalmente un fatto che al momento di commissione non costituiva reato.

Lo strumento giuridico probabilmente più consono, dunque, ad evidenziare il contrasto dell'art.14 d.l.138/2002 con la direttiva 75/442/CE, si ravviserebbe nella questione di legittimità costituzionale, che il giudice nazionale, tenuto ad applicare l'art.14, potrebbe sollevare incidentalmente per violazione degli artt.11 e 117 Costituzione.

Ed in effetti questa è stata la prospettiva percorsa dalla Corte di Cassazione, chiamata a statuire sugli effetti da riconosce alla sentenza Niselli, con l'ordinanza Rubino. La Corte Costituzionale, con ordinanza n.458 del 13 dicembre 2006, ha disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo*, per una nuova valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione alla luce dell'emanando Codice dell'Ambiente d.lgs.152/2006, il quale abroga l'art.14 del d.l.138/2002, e riformula la nozione di rifiuto *ex* art.183.

II

Codice dell'Ambiente e nozione di sottoprodotto

Il d.lgs. n.152 del 2006, noto convenzionalmente come Testo Unico Ambientale, sancisce l'abrogazione dell'art.14 del d.lg.138/2002, e propone nuovamente una norma definitoria della nozione di rifiuto.

Ai sensi dell'art.183 comma 1° lett. a) viene definito rifiuto *“qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nelle categorie riportate nell'allegato A della parte quarta del presente decreto e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi”*.

Come può evincersi dalla lettura della norma, il legislatore ha nuovamente optato per una determinazione del concetto di rifiuto sulla base dello schema già riscontrabile in seno alla direttiva comunitaria 75/442/CE e riproposto dal legislatore del decreto Rochi. Nuovamente, quindi, la nozione di rifiuto appare ancorata al duplice requisito, da un lato, dell'elemento oggettivo tabellare, dall'altro lato, dell'elemento soggettivo del disfarsi ad opera del detentore.

Merita attenzione, tuttavia, una precisazione scaturente dal confronto tra la definizione di rifiuto come *ex art.183 comma 1° lett. a) d.lgs.152/2006*, e la

omologa previsione contenuta in seno alla Direttiva 2006/12/CE³⁵, emanata in materia di rifiuti. Infatti, l'art.1 par.1 lett. a) di quest'ultima precisa che debba intendersi per rifiuto "*qualsiasi sostanza od oggetto che rientri nelle categorie riportate nell'allegato I e di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsi*". Il legislatore comunitario attua un'innovazione terminologica rispetto al testo italiano della precedente direttiva 91/156/CEE (la quale viene assunta a modello dal d.lgs.152/2006): viene adoperata l'espressione "*abbia l'intenzione*" in luogo della precedente "*abbia deciso*". Ciò nonostante, deve ritenersi che l'innovazione linguistica non postula alcuna innovazione anche interpretativa della nozione di rifiuto in sede comunitaria, *ab abundantiam* basti considerare che in altre traduzioni ufficiali della direttiva 2006/12/CE, la definizione di rifiuto si presenta immutata rispetto la normativa previgente. Pertanto, il giudice nazionale, chiamato ad interpretare la disciplina interna in piena conformità alla normativa comunitaria vigente, non può avvalersi del semplice mutamento del tenore letterale della definizione di rifiuto in sede europea per avallare interpretazioni più o meno restrittive o estensive della nozione di rifiuto medesima. La più

³⁵ Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006, n.2006/12/CE "relativa ai rifiuti", pubblicata in G.U.C.E., 27 aprile 2006.

attenta dottrina³⁶ evidenzia la necessità, donde scongiurare un “processo alle intenzioni” che dalla nuova dicitura comunitaria discenderebbe, di ricercare la *”intenzione di disfarsi”* in condotte del detentore espressive di una volontà piena e irrevocabile di disfarsi.

Il Codice dell’Ambiente si rende artefice di un’importante novità, quale la prospettazione di una definizione normativa di “sottoprodotto”.³⁷

In passato, sin dalla primordiale definizione di rifiuto offerta dal D.P.R. 915/1982, si poneva la questione relativa all’assoggettamento al regime giuridico dei rifiuti anche di quelle sostanze scaturenti in via residuale dal processo produttivo, eppur tuttavia passibili di riutilizzazione economica, anche ad opera di terzi, in quanto oggetto di attività negoziali o di un loro reinserimento nel ciclo produttivo.

Per una completa comprensione, preliminarmente occorre chiarire, da un punto di vista squisitamente economico-produttivo, la nozione di residuo. Per “residui” si intendono i materiali inevitabilmente scaturenti dal processo di produzione o di consumo del prodotto principale, i quali si prestano ad un riutilizzo in veste di sostituti del prodotto finale ovvero di

³⁶ Giampietro F., *Commento al Testo Unico Ambientale*, IPSOA, 2006, pp.129 ss.

³⁷ Giampietro F., *Sottoprodotto, rifiuto e diritto comunitario*, in www.Ambientediritto.it.

materia prima per la creazione di prodotti diversi. Inoltre, rilevano le nozioni di “materia prima primaria”, ossia quel materiale intenzionalmente ottenuto da fonti naturali e in uso nel processo produttivo, e “materia prima secondaria”, quale sostanza non più utilizzabile per il suo scopo originario ma ancora utile in altri processi produttivi come materia prima primaria, ovvero sostanza utilizzabile in un ciclo produttivo solo previo recupero.

Acquisito tale patrimonio concettuale, si consideri che nel quadro di avversi orientamenti dottrinali, fu ravvisato quale criterio discretivo tra rifiuto e sostanza residuale riutilizzabile, il vantaggio economico che la sostanza avrebbe arrecato o meno in capo al produttore-detentore.

In tale contesto, parte della dottrina ritenne opportuna la distinzione tra sottoprodotti o materiali di scarto utilizzabili, dalla stessa impresa che li abbia realizzati o da altra, “tal quali”, sottraendoli al regime giuridico proprio dei rifiuti; e sottoprodotti o materiali di scarto per il cui riutilizzo sia richiesto un preventivo trattamento, i quali dunque si porrebbero alla stessa stregua dei rifiuti.

Sotto la vigenza del D.P.R. 915/1982 prevalse l’idea di considerare rifiuto anche i residui. In particolare, veniva proposta l’individuazione, in seno alle sostanze residuali riutilizzabili, di due differenti ipotesi: laddove il

residuo fosse oggetto di riutilizzazione previa cessione a soggetti terzi, si riteneva pienamente assoggettabile alla disciplina in materia di rifiuti; a conclusioni opposte si perveniva per l'ipotesi di riutilizzo tal quale.

La complessità del quadro interpretativo così delineato venne, in seguito, incrementata ad opera di un intervento normativo³⁸ in materia di smaltimento di rifiuti industriali, recante una disciplina speciale rispetto l'ordinario regime dei rifiuti con riguardo alla categoria delle materie prime secondarie, definite come residui di processi di consumo o produzione suscettibili, previo trattamento, di impiego in altro processo produttivo quali materie prime. Le conseguenze che da tale intervento discesero, in termini di dibattito e perseveranza nelle incertezze che già animavano la dottrina, furono evidenti, e soggette ad ulteriore crescita per effetto dei numerosi decreti legge, emanati nei primi anni novanta del secolo scorso, in pendenza dell'emanando decreto Ronchi.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 22 del 1997, la nuova definizione di rifiuto *ex art.6* non si ritenne capace di comporre le dispute interpretative circa la riconducibilità ad essa dei residui riutilizzabili.

³⁸ Legge 9 novembre 1988, n.475, di conversione del d.l. 9 settembre 1988 n.397, recante "Disposizioni urgenti in materia di smaltimento di rifiuti industriali".

I fattori di una simile e persistente dicotomia possono ricondursi a considerazioni differenti. Innanzitutto, la divergenza intrinseca della nozione legale di rifiuto rispetto quanto comunemente e socialmente inteso; ed inoltre, la rilevanza del rifiuto, non solo come fonte potenziale di pericolo per l'ambiente, ma anche, e soprattutto economicamente, come merce commercializzabile e riutilizzabile, grazie al costante progresso scientifico o tecnologico, quale fonte di energia o materia prima in altro ciclo produttivo.

Partendo da una simile eredità normativa ed interpretativa, il Codice dell'Ambiente, nel tentativo di mitigare il rigore della nozione di rifiuto anche con riguardo ai residui riutilizzabili, recepisce la nozione comunitaria di sottoprodotto, definito, *ex art.183, comma 1° lett. n)*, come *“I prodotti dell'attività dell'impresa che, pur non costituendo l'oggetto dell'attività principale, scaturiscono in via continuativa dal processo industriale dell'impresa e sono destinati ad un ulteriore impiego o al consumo.”*

La nozione di sottoprodotto presenta, dunque, un duplice profilo, oggettivo e funzionale.

La connotazione oggettiva del sottoprodotto si sostanzia nell'accidentalità, implicita nell'uso normativo del termine "*scaturiscono*", con la quale tale sostanza viene generata da un processo industriale, pur non costituendone l'oggetto principale.

Una lieve critica può sollevarsi alla formulazione nazionale della definizione di sottoprodotto, alla quale appare imputabile l'intento di delimitare il confine della nozione ai soli processi industriali, in luogo della maggiore estensione che gli sia riconosciuta in ambito comunitario, ove la giurisprudenza pur procedendo in modo casistico, adopera il più generico riferimento al "processo di fabbricazione e di estrazione". Pertanto, sarebbe più congruo riferirsi non solo al processo industriale ma al processo produttivo in generale, in grado di assorbire anche le ipotesi di produzioni artigianali.

Il secondo profilo caratteristico della nozione di sottoprodotto, cd. funzionale, concerne la destinazione ad ulteriore impiego o consumo che il detentore-produttore impartisce alla sostanza residuata dal processo produttivo.

La nozione di sottoprodotto rileva nel quadro definitorio del concetto di rifiuto, in quanto il legislatore del Testo Unico Ambientale espressamente la contempla tra i limiti di carattere generale posti alla categoria di rifiuto.

Infatti, l'art.183 comma 1° lett. n) nel suo prosieguo sottrae alla disciplina dei rifiuti i sottoprodotti *“di cui l'impresa non si disfi, non sia obbligata a disfarsi e non abbia deciso di disfarsi”* ed in particolare i sottoprodotti *“impiegati direttamente dall'impresa che li produce o commercializzati a condizioni economicamente favorevoli per l'impresa stessa direttamente per il consumo o per l'impiego, senza la necessità di operare trasformazioni preliminari in un successivo processo produttivo(...)”*.

Infine, la norma precisa che *“l'utilizzazione del sottoprodotto deve essere certa e non eventuale”*.

Un primo profilo rilevante, in commento alla norma testé riprodotta, attiene alla confermata possibilità che un sottoprodotto possa pur sempre identificarsi in un rifiuto, laddove siano soddisfatte le condizioni configurative della relativa categoria, ossia quando il detentore si disfi, o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi della sostanza residuale.

La norma riproduce certamente le ipotesi in cui il sottoprodotto è impiegato direttamente, senza alcuna preventiva trasformazione, dall'impresa che lo

abbia prodotto o commercializzato in un processo produttivo diverso e successivo.

Tuttavia, il ricorso all'inciso "in particolare", indurrebbe a ritenere³⁹ che la norma postuli aperture anche ad ipotesi differenti, ove il sottoprodotto sia stato destinato al riutilizzo o alla commercializzazione previo trattamento, dovendosi procedere caso per caso ad accertare il rischio di dispersione del sottoprodotto nell'ambiente, il quale solo legittima l'applicazione del relativo regime giuridico dei rifiuti.

La necessità che il sottoprodotto venga destinato al riutilizzo senza alcuna previa trasformazione preliminare è espressione della volontà del legislatore di sottrarre operazioni normalmente considerate di recupero o smaltimento di un rifiuto al controllo pubblico. Inoltre, la circostanza che il legislatore richieda un riutilizzo certo e non meramente eventuale del sottoprodotto, risponde alla ratio di scongiurare il rischio di depositi di materiali a tempo indefinito. Infine, pregnante rilevanza assume l'inciso "*a condizioni economicamente favorevoli*" riferito alla commercializzazione del residuo, il quale lascia trasparire l'esigenza che tale operazione commerciale venga condotta tenendo conto non solo del mero valore

³⁹ Vagliasindi G.M, op.cit. pp.236 ss.

monetario della transazione, ma estendendosi ad un giudizio globale circa la sua utilità.

Ultimo requisito per l'esclusione dall'area di operatività del regime dei rifiuti dei sottoprodotti si pone, infine, la circostanza che "*L'utilizzo del sottoprodotto non deve comportare per l'ambiente o la salute condizioni peggiorative rispetto quelle delle normali attività produttive*": si richiede, pertanto, non l'assenza di astratta pericolosità della sostanza residua, quanto un concreto giudizio di compatibilità ambientale relativamente ai pericoli per l'ambiente e la salute umana che potrebbero scaturire dal processo produttivo in cui il sottoprodotto sostituisca una materia prima.

Connotati problematici presenta ancora l'inquadramento dei casi, seppur minoritari, di riutilizzo all'interno di un processo produttivo di sottoprodotti a seguito di preliminare trasformazione. In linea con le indicazioni giurisprudenziali, la valutazione circa la sussistenza o meno di un rifiuto trova i propri referenti primari nei criteri relativi alla intenzionalità della produzione di una sostanza, al vantaggio economico che ne discenda dalla sua commercializzazione, al grado di probabilità del suo riutilizzo.

Il Testo Unico Ambientale risente, infine, delle modifiche da ultimo apportate per effetto del d.lgs. 205/2010, attuativo della direttiva 2008/98/CE.

L'art.183 comma 1° lett. a), come modificato dall'art.10 del d.lgs. 205/2010, conferma la precedente nozione di rifiuto, ancora caratterizzata dall'appartenenza di una sostanza ad un elenco, meramente esemplificativo, di rifiuti, contenuto all'interno dell'Allegato D del medesimo testo normativo – cd. CER -, e dalla condotta del disfarsi del suo detentore. Tuttavia, parte della dottrina, sottolinea come la nuova formulazione della definizione di rifiuto, in realtà, confini l'importanza del cd. CER, il quale cessa di vantare l'efficacia qualificatoria in termini di rifiuto di una data sostanza, per farsi portatore di una semplice istanza chiarificatrice della categoria di appartenenza di una sostanza già divenuta rifiuto.⁴⁰

Ad arginare la vaghezza della nozione di rifiuto concorre, in negativo, la nuova formulazione della definizione di sottoprodotto, ex artt.184-bis e 186 TUA.

⁴⁰ Di Girolamo A., *Nuove definizioni nell'ambito della disciplina dei rifiuti: la novella dell'art.183 del D.Lgs. n.152/2006*, in *Ambiente & Sviluppo – Consulenza e Pratica per l'impresa*, 2011, 4, p.313.

L'art.183 lett. qq), qualifica come sottoprodotto “*qualsiasi sostanza od oggetto che soddisfa le condizioni di cui al comma 1° dell'art.184-bis, o che rispetta i criteri stabiliti in base all'art.184-bis comma 2°*”.

In particolare, ai sensi dell'art.184-bis comma 1°, è richiesto che la sostanza sia originata da un processo di produzione del quale non ne rappresenti il prodotto principale; che venga con certezza destinata al riutilizzo nel medesimo o in altro ciclo produttivo per opera dello stesso produttore o persino di terzi; che il suo riutilizzo avvenga senza alcun trattamento preventivo diverso dalla “normale pratica industriale”; e infine che il suo riutilizzo sia legale, ossia garantisca la tutela dell'ambiente e della salute umana, non traducendosi in alcun impatto negativo su detti beni.

Occorre evidenziare, dunque, la differente formulazione della nozione di sottoprodotto, rispetto la normativa previgente, la quale qui interessa, ai fini delle osservazioni sull'ambito applicativo delle fattispecie penali in materia di rifiuti.

Infatti, la normativa vigente prospetta una più ampia nozione di sottoprodotto, la quale inevitabilmente origina fenomeni di parziale *abolitio criminis*, nella misura in cui condotte concernenti, nell'attuale assetto

normativo, sostanza qualificabili come sottoprodotto e non più come rifiuti, non potranno ancora integrare gli estremi di norme penali incriminatrici.

E in conferma di ciò, basti considerare che l'originario riutilizzo "*tal quale*" della sostanza, ossia senza che essa sia sottoposta ad alcun trattamento preventivo, cede oggi ampio spazio a quei trattamenti preliminari che integrino la "*normale pratica industriale*", ossia trattamenti "minimi" che non alterino le caratteristiche merceologiche e qualitative originarie del residuo di produzione; ed ancora la mancata necessarietà, nell'attuale formulazione normativa, della persistenza di un valore economico in capo al residuo di produzione.

III

Ceneri di pirite: esperienza applicativa della nozione di sottoprodotto.

Il consistente dibattito cui protagonista sia stata la nozione di sottoprodotto appare recentemente arricchito da un interessante pronuncia della Corte Costituzionale⁴¹, la quale, affrontando la problematica specifica delle ceneri di pirite, ha offerto un intervento chiarificatore per l'intera tematica.

Il giudice di legittimità costituzionale, infatti, fu adito incidentalmente dal Tribunale di Venezia, in ordine alla compatibilità rispetto il nostro assetto costituzionale della nozione di sottoprodotto *ex* art.183 comma 1° lett. n) TUA, nella versione antecedente le modifiche in seguito apportate dal d.lgs. n.4 del 2008, nella parte in cui qualificava in termini di sottoprodotto le ceneri di pirite.⁴²

Il processo dal quale trae spunto il Giudice remittente concerneva l'ipotesi di violazione degli artt. 51, commi 1° e 5°, e 51-*bis* del D.lgs. 22/1997 – poi, per continuità normativa, sussunti nel nuovo art.256 commi 1° e 5° del TUA - stante l'utilizzo da parte degli imputati di un'area di notevoli dimensioni sulla quale sarebbe stata svolta, in assenza della prescritta

⁴¹ Corte Costituzionale, 29 gennaio 2010, n.28.

⁴² Tribunale di Venezia, sez. dist. Dolo, ordinanze di remissione alla Corte Costituzionale, 29 settembre 2006 e 13 ottobre 2006.

autorizzazione (o in presenza di autorizzazione scaduta), l'attività di gestione di rifiuti pericolosi.⁴³ In specie, l'area in esame, rappresentata da una discarica risalente agli anni settanta e non più attiva, ospitava la messa in riserva di rifiuti pericolosi, quali le ceneri di pirite, in attesa del loro recupero presso cementifici. La suddetta attività veniva condotta con modalità tali da esporre a serio pregiudizio la salute dell'uomo e l'integrità dell'ambiente, posto che le ceneri di pirite ivi depositate si ponevano esposte a dilavamento delle acque meteoriche ed inoltre, risultava carente ogni presidio idoneo ad impedire che le relative acque di percolazione potessero compromettere le falde acquifere sottostanti e i terreni confinanti. Giova, preliminarmente, offrire una generica definizione delle ceneri di pirite. Le ceneri di pirite costituiscono l'imprescindibile residuo del complesso processo di lavorazione di un minerale, la pirite, ai fini della realizzazione dell'acido solforico, ampiamente adoperato nei processi industriali. Tali ceneri, in quanto cariche di ossido di ferro, benché spesso contaminate dalla presenza di metalli pesanti e tossici (tra cui arsenico, mercurio, piombo e rame), vantano una destinazione naturale, come additivo fondamentale, nella produzione del cemento.

⁴³ Taddia G., *Inserimento delle ceneri di pirite fra i sottoprodotti* - Giurisprudenza e massime, in *Ambiente e Sicurezza*, 2007, 1, p.77.

La disposizione di cui all'art.183 comma 1° lett. n) TUA, dopo aver elencato le condizioni alle quali una sostanza può qualificarsi come sottoprodotto (in breve, quando una sostanza: scaturisce in via continuativa da un'attività produttiva; non viene abbandonata dall'impresa; viene reimpiegata direttamente dall'impresa o da essa commercializzata a condizioni economicamente vantaggiose senza alcun trattamento preliminare; è certo il suo riutilizzo, il quale, infine non comporta per l'ambiente e la salute condizioni peggiorative rispetto quelle legate alla normale attività produttiva), espressamente proseguiva escludendo le ceneri di pirite dalla nozione di rifiuto: *“Rientrano altresì tra i sottoprodotti non soggetti alle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto le ceneri di pirite, polveri di ossido di ferro, provenienti dal processo di arrostitimento del minerale noto come pirite o solfuro di ferro, depositate presso stabilimenti di produzione dismessi, aree industriali e non, anche se sottoposte a procedimento di bonifica o di ripristino ambientale”*.

Il giudice *a quo*, ritenne che la norma testé richiamata fosse lesiva dell'art. 11 Cost., il quale dispone che lo Stato italiano deve osservare la limitazione di sovranità derivante dalla sua partecipazione ad ordinamenti internazionali, e dell'art.117 Cost., il quale impone che l'esercizio della

potestà legislativa nazionale sia rispettoso dei vincoli e degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario.

Infatti, osserva il giudice remittente che le ceneri di pirite non possano considerarsi alla stregua di un sottoprodotto in quanto *“non derivano da un processo produttivo attuale ma da attività industriali non più esistenti da anni, tanto da essere le stesse raccolte, come reca lo stesso art.183 comma 1° lett. n) in stabilimenti “dismessi” o in aree di diverso tipo, segno evidente che le ceneri di pirite sono state nel corso degli anni accantonate in svariate località e con le più diverse modalità e non più utilizzate”*⁴⁴.

Ulteriore elemento, invocato dal giudice *a quo* a corroborare l'indebito inquadramento delle ceneri di pirite tra i sottoprodotti, si rinviene nella parte della disposizione additata di incostituzionalità ove è sancita l'operatività della deroga alla disciplina generale in tema di rifiuti per le ceneri di pirite *“anche se sottoposte a bonifica o ripristino ambientale”*. Ad avviso del giudice remittente, tale disposto contrasterebbe con il principio secondo cui l'utilizzo del sottoprodotto deve realizzarsi senza ripercussioni per la salute e l'ambiente, in quanto il fatto che le ceneri di pirite siano state sottoposte a bonifica o ripristino ambientale deporrebbe nel senso di una

⁴⁴ Taddia G., *Inserimento delle ceneri di pirite fra i sottoprodotti* - Giurisprudenza e massime, in *Ambiente e Sicurezza*, 2007, 1, p.77.

probabile contaminazione dei materiali raccolti e consequenziale pericolo per la salute e l'ambiente.

Pertanto, il Tribunale di Venezia reputa la normativa interna in contrasto con le direttive comunitarie delle quali si pone a recepimento – da ultimo la direttiva 2006/12 -, in quanto verrebbe disatteso, con riguardo alle ceneri di pirite, da un lato, l'imprescindibile requisito soggettivo della categoria dei sottoprodotti rappresentato dalla volontà del produttore originario di “non disfarsi” del residuo, posto che il materiale in questione possa essere raccolto in una certa area anche per un intervallo temporale ampio, dall'altro lato, l'ulteriore fondamentale requisito della certezza ed effettività del riutilizzo del residuo, sin dal momento in cui questo sia originato.

La pronuncia della Corte Costituzionale così intervenuta, riveste importanza miliare, sia sul piano della normativa in materia ambientale sia su quello del diritto penale sostanziale, posto che la Corte abbia compiuto un sindacato di costituzionalità su di una norma penale di favore.

Nell'approcciarsi alla questione di legittimità costituzionale, la Corte sposa pienamente l'opinione del giudice remittente nel senso della impossibile

disapplicazione della norma interna contrastante con il diritto comunitario, causa la non diretta applicabilità delle direttive in materia di rifiuti.

Il giudice costituzionale esclude, dunque, la possibilità di un'interpretazione della norma censurata costituzionalmente conforme, in quanto, il parametro di costituzionalità, nel caso di specie, sarebbe rappresentato, per interposizione degli artt.11 e 117 Cost., proprio dalle direttive europee in materia di rifiuti, riconosciute, da consolidata giurisprudenza, non *self-executing*.

Inoltre, l'interpretazione comunitariamente conforme, in ogni caso, deve realizzarsi nel rispetto dei principi generali del diritto, quali il principio della certezza del diritto, di irretroattività, e in materia penale, di riserva di legge.

In virtù del principio di riserva di legge, pertanto, l'interpretazione conforme incontra l'invalidabile limite costituito dal divieto di determinare o aggravare la responsabilità penale dell'individuo (divieto di interpretazione *in malam partem*). Alla luce del medesimo principio, non appare ammissibile neanche un'integrazione normativa, con effetti estensivi sulla punibilità, di matrice europea, poiché si attribuirebbe *in facto* una competenza in materia penale alle istituzioni comunitarie, di cui

esse siano prive. La giurisprudenza della Corte di Giustizia⁴⁵, esclude, nella medesima prospettiva, persino la possibilità di un'interpretazione estensiva anche della legge di recepimento di una direttiva.

Nel caso in esame, quindi, un'interpretazione della norma censurata volta a far rientrare le ceneri di pirite nell'ambito della nozione di rifiuto, violerebbe proprio i canoni interpretativi testé riportati, ed infatti si presenta riconosciuta dalla medesima Corte Costituzionale come *contra legem*, proprio in quanto in discrasia con il testo normativo di riferimento.

La Corte Costituzionale, inoltre, declina ogni necessità di rinvio pregiudiziale della questione alla Corte di Giustizia, detentrici istituzionale delle funzione nomofilattica in ambito europeo, in quanto osserva che “dalle norme e dalla giurisprudenza comunitaria emergono con chiarezza le nozioni di “rifiuto” e di “sottoprodotto”, sulle quali non residuano margini di certezza”.

Pertanto, conferma la propria competenza ai fini della risoluzione di un contrasto tra diritto interno e diritto comunitario, e la conseguenziale possibilità di operare un controllo di costituzionalità di norma interna

⁴⁵ Corte di Giustizia, 12 dicembre 1996, cause riunite C-74/1995 e C-1294/1995; conclusioni dell'Avvocato Generale Colomer, 18 giugno 1996.

difforme al diritto comunitario, laddove la disapplicazione della prima, in ossequio al primato del diritto comunitario, non sia possibile.

Il dubbio di costituzionalità dell'art.183 comma 1° lett. n) TUA ripropone una problematica, a lungo disquisita negli scenari giurisprudenziali e dottrinari, relativa all'ammissibilità delle questioni di costituzionalità *in malam partem*⁴⁶.

L'evenienza di una declaratoria di incostituzionalità avente effetti *in malam partem*, ossia capace di estendere l'ambito di applicabilità della disciplina penale - *sub specie*, laddove dichiarata illegittima la qualifica delle ceneri di pirite come sottoprodotto, le si inquadrassero nella nozione di rifiuto - non potrebbe che considerarsi esclusa. In siffatta circostanza, la Corte Costituzionale opererebbe una interpretazione manipolativa della norma, contrastando il principio di legalità nella forma della riserva di legge in materia penale, in quanto si sostituirebbe al legislatore nell'assunzione di scelte di politica criminale atte ad delimitare l'area del penalmente rilevante.

⁴⁶ Grasso G., *Introduzione. Diritto penale ed integrazione europea*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, Giuffrè, 2007, p.36.

In questo senso, la stessa Corte era intervenuta in passato, riconoscendo come il principio di legalità, *ex art.25 comma 2° Cost.*, le precludesse ogni pronuncia di decisioni “*dalle quali possa derivare la creazione – esclusivamente riservata al legislatore – di una nuova fattispecie penale*”, o egualmente qualunque pronuncia che comportasse un “*aggravamento della pena*” prevista dal legislatore o la “*reintroduzione*” di fattispecie abrogate o depenalizzate dal legislatore medesimo.⁴⁷

Sin dalla sentenza n. 148/1983, tuttavia, la Corte Costituzionale ammise la possibilità di operare un vaglio di legittimità costituzionale con riguardo alle cd. norme penali di favore, onde scongiurare il crearsi di “*zone franche del tutto impreviste dalla Costituzione, all’interno delle quali la legislazione ordinaria diverrebbe incontrollabile*”.⁴⁸

Le cd. leggi penali di favore, ossia leggi abrogatrici o modificatrici in senso favorevole al reo di preesistenti incriminazioni⁴⁹, sarebbero, in base a tale orientamento, passibili di sindacato costituzionale persino *in malam*

⁴⁷ Corte Cost. 27 luglio 1995, n. 411; Corte Cost., 11 luglio 1996 n.330; Corte Cost. 22 luglio 1996, n. 288.

⁴⁸ Corte Cost., 2 giugno 1983, n.148.

⁴⁹ Fiandaca G. e Musco E., “*Diritto Penale, Parte Generale*”, Zanichelli Editore, 2007, p.101.

partem. La *ratio* di una simile interpretazione risulta riscontrabile nella natura stessa delle leggi penali di favore: la circostanza, infatti, che esse stabiliscano, limitatamente a determinate ipotesi od a specifici soggetti, un trattamento penalistico più favorevole di quello che discenderebbe dall'applicazione di norme generali, implica che, qualora la norma di favore fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, ad effetto di tale declaratoria si riscontrerebbe la reviviscenza della norma generale dettata dallo stesso legislatore.⁵⁰

Il parametro costituzionale, alla luce del quale condurre un controllo di legittimità per tale categoria di norme penali, è rappresentato dal principio di uguaglianza *ex art.3 Cost.*: quando risulti evidente la scelta politico-criminale del legislatore di penalizzare determinate condotte, la costituzionalità di tale scelta si pone contestabile nella misura in cui essa sia palesemente arbitraria, ossia si prospettino irrazionali differenziazioni nel trattamento punitivo di condotte del medesimo tipo.

⁵⁰ Maugeri A.M., *La dichiarazione di incostituzionalità di una norma per violazione di obblighi comunitari ex artt.11 e 117 Cost.: si aprono nuove prospettive?* In Riv. Pen. 2011, 3, p.1142.

Tale orientamento riscontra recente consenso in seno alla sentenza n. 394/2006 della stessa Corte Costituzionale⁵¹, la quale legittima la dichiarazione di incostituzionalità di norme penali di favore, irragionevolmente discriminatrici *in melius*, che si traduce nella riespansione, anche *in malam partem*, di una disciplina generale preesistente. La Corte, pertanto, delimita l'ambito di operatività del proprio sindacato costituzionale alla ricorrenza di un duplice requisito: *in primis*, è necessaria la coesistenza nello scenario giuridico, oltre che della norma penale di favore, della disposizione generale; inoltre, si richiede la specialità della norma penale di favore rispetto alla norma generale.

La pronuncia n. 394/2006, appare chiaramente escludere dal vaglio di costituzionalità quelle norme penali che non “sottraggono”, bensì “delimitano” l'area di intervento di una fattispecie incriminatrice⁵².

Trattasi, da un lato, di disposizioni rispetto le quali difetterebbe il requisito della compresenza, in quanto riformulano le norme penali, sostituendo al regime da esse delineato una nuova disciplina più favorevole; dall'altro

⁵¹ Corte Cost., 23 novembre 2006, n.394, relativa alla disciplina speciale di alcune tipologie di falsità nella presentazione delle liste elettorali differenziata *in mitius* rispetto alla disciplina generale dei delitti di falso.

⁵² Maugeri A.M. op. cit., p.1144; Pulitanò D., *Principio di uguaglianza e norme penali di favore (Nota a Corte Cost. nn. 393-394 del 2006)*, in *Il corriere del Merito*, 2007, 2, p. 210.

lato, di disposizioni rispetto alle quali sarebbe carente il rapporto di specialità, in quanto restringono l'estensione della fattispecie penale.

Nel caso in esame, la disposizione di cui all'art.183 comma 1° lett. n) TUA integra la categoria delle norme penali di favore, in quanto, la norma, sostiene la Corte, era *“volta ad assoggettare il materiale in questione ad una disciplina differenziata”*, sottraendo le ceneri di pirite, sulla base di una presunzione assoluta di inquadramento nella categoria dei sottoprodotti, alla più rigorosa disciplina propria dei rifiuti.

Quantunque, il giudice remittente abbia addotto a ragione di censura della norma in esame, anche il mancato ottemperamento al requisito di certezza ed effettività di riutilizzo di un materiale residuo, richiesto dalla normativa e giurisprudenza comunitaria affinché possa individuarsi un sottoprodotto, la Corte censura la disposizione in oggetto relativamente alla presunzione assoluta, da essa posta, di riconducibilità delle ceneri di pirite entro la nozione di sottoprodotto, *“quale che sia la loro provenienza e il trattamento ricevuto da parte del produttore”*.⁵³

⁵³ Parodi C., *Polveri di pirite: un'occasione per ripensare la distinzione tra le fattispecie del “sottoprodotto” e del “rifiuto”*, in *Ambiente e Sicurezza*, 2010, 6, p.54.

Infatti, in ordine al primo profilo, appare opportuno riferirsi ad una recente pronuncia di merito nella quale il requisito della certezza ed effettività del riutilizzo non necessariamente prospetta come corollario la necessità che il riutilizzo avvenga entro un termine massimo.⁵⁴ Nota, infatti, parte della dottrina, come del resto, il sottoprodotto, non costituendo rifiuto, possa essere gestito al pari di una qualunque materia prima, e quindi, come la pratica commerciale e industriale suggeriscono, anche nel corso di intervalli temporali di ampio respiro. Per ciò solo non dovrebbe considerarsi eluso il requisito della certezza del riutilizzo, il quale ben volendo, potrebbe ancorarsi ad altri elementi di fatto (ad esempio l'adozione o meno di cautele e accorgimenti nella conservazione del sottoprodotto).

La circostanza, inoltre, che la norma abbia introdotto una presunzione assoluta, appare evidente, secondo la Consulta, dall'utilizzo legislativo dell'avverbio "*altresì*". Osserva la Corte che "*se si fosse trattato di una mera esemplificazione, il non legislatore avrebbe usato l'avverbio "altresì", che vale invece ad identificare un'ipotesi ulteriore, rispetto alla*

⁵⁴ Peres F. e Butti L., *Ceneri di pirite: per la Consulta non sono sottoprodotti*, in *Ambiente & Sicurezza*, 2010, 9, p.93; Così la sentenza del TAR Piemonte, sez. I, 25 settembre 2009, n.2292.

quale la norma opera una inclusione autoritativa – fatta palese dal valore imperativo del predicato verbale “rientrano” – nella categoria dei sottoprodotti”.

Tale presunzione assoluta, quindi, vanta una valenza impeditiva circa l'accertamento in fatto delle circostanze nelle quali si sia formato il materiale e che ne abbiano caratterizzato le gestione, ponendosi in palese contrasto con i dettami della normativa comunitaria, la quale richiede che l'esistenza effettiva di un rifiuto o di un sottoprodotto sia accertata in concreto, caso per caso, tenendo conto del complesso delle circostanze, della finalità della direttiva e in modo da non pregiudicarne l'efficacia, come sottolineato dalla Corte di Giustizia.⁵⁵

L'aspetto innovativo della sentenza in esame, tuttavia, prescinde la peculiarità del caso concreto, per proiettarsi nella designazione di nuove prospettive, attese dalla più avveduta dottrina⁵⁶, in merito al sindacato costituzionale avente ad oggetto norme penali di favore.

⁵⁵ Corte di Giustizia, 18 dicembre 2007, C-194/05, Commissione c. Repubblica Italiana.

⁵⁶ Grasso G., *Introduzione. Diritto penale ed integrazione europea*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, Giuffrè, 2007, p.38.; Maugeri A.M., *La dichiarazione di incostituzionalità di una norma per violazione di obblighi comunitari ex artt.11 e 117 Cost.: si aprono nuove prospettive?*, in *Riv. Pen.* 2011, 3, p.1145.

Di fatti, la Consulta pronuncia con sentenza n. 28/2010 una declaratoria di incostituzionalità dell'art.183 comma 1° lett. n) TUA per contrasto, non al principio di uguaglianza *ex art. 3 Cost.*, bensì a vincoli comunitari *ex artt. 11 e 117 Cost.*.

La Corte effettua, dunque, un delicato bilanciamento tra il rispetto degli obblighi di derivazione europea, *ex artt.11 e 117 Cost.*, e il principio di riserva di legge in materia penale, *ex art. 25 comma 2° Cost.*, riconoscendo preponderanza ai primi, anche laddove ciò possa comportare effetti *in malam partem* derivanti dalla pronuncia di incostituzionalità.

In merito agli effetti delle pronunce della Consulta in materia penale, la stessa Corte precisa come la valutazione della loro incidenza nel caso concreto spetti al giudice *a quo*, il quale vi provvederà in ossequio ai principi della successione delle leggi penali nel tempo.

Nel caso di specie, i fatti sono commessi sotto il vigore della precedente disciplina, poi riformata in ossequio agli obblighi comunitari. Infatti, in un primo momento, il d.lgs. n. 4/2008, ha abrogato la disposizione di cui all'art.183 comma 1° lett. n), eliminando il riferimento alle ceneri di pirite e delineando una nozione maggiormente restrittiva di sottoprodotto nella nuova lett. p) della medesima norma; in seguito, in attuazione alla direttiva

98/2008, il d.lgs. 205/2010, ha introdotto nell'art.184-*bis* una autonoma definizione della nozione di sottoprodotto.

La norma oggetto di censura, dunque, si pone come *lex intermedia*, ossia trattasi di una disposizione più mite rispetto a quella vigente al momento di commissione dei fatti, quantunque sostituita, in corso di giudizio, da un nuovo intervento normativo⁵⁷. In quanto tale, l'art.183 comma 1° lett. n) continuerebbe a mantenere applicazione e validità in virtù del principio di ultrattività della disposizione più mite, sancito *ex art.2* comma 4° c.p., con riguardo ai fatti che siano stati commessi antecedentemente dalla sua entrata in vigore.

Pertanto, la declaratoria di incostituzionalità dell'art.183 comma 1° lett. n) TUA non si tradurrebbe nella necessaria reviviscenza della disciplina abrogata, bensì gli effetti *in malam partem* della pronuncia paralizzerebbero l'applicazione del principio di retroattività della legge più favorevole al reo *ex art.2* comma 3° c.p., posto che, come affermato da precedente giurisprudenza costituzionale, tale principio, il quale viene considerato non assoluto, in quanto fondato sull'art.3 Cost., bilanciabile con altri valori costituzionali, e non sull'art.25 comma 2° Cost., valore

⁵⁷ Gatta G.L., *La nozione di rifiuto tra diritto penale e diritto comunitario: rinnovati dubbi di legittimità costituzionale*, in *Il corriere del merito*, 2007, 2, p.235.

assoluto e non suscettibile di bilanciamento⁵⁸, potrebbe invocarsi solo rispetto a norme costituzionalmente legittime.

Il giudice *a quo*, nella specie, non ha applicato retroattivamente la norma più favorevole entrata in vigore successivamente e costituzionalmente illegittima – appunto, l’art.183 comma 1° lett. n) TUA -, riconoscendo la responsabilità degli imputati, ancorché assolti per intervenuta prescrizione, in ossequio alla disciplina vigente al *tempus commissi delicti*.⁵⁹

In conclusione, la decisione in esame si presenta portatrice di interessanti profili innovativi.

Appare indubbio, come attraverso la pronuncia in oggetto, la Corte Costituzionale, abbia inteso con vigore affermare il proprio ruolo chiave nella risoluzione di conflitti di natura “triadica”⁶⁰ tra diritto nazionale e diritto europeo.

⁵⁸ Corte Cost., 23 novembre 2006, n.394; Corte Cost., 23 novembre 2006, n.393.

⁵⁹ Tribunale di Venezia, sez. dist. Dolo, 13 agosto 2010, in Dir. Pen. Contemp. 2011.

⁶⁰ Franzin D., *La Corte Costituzionale e la definizione di rifiuto: nuovo capitolo di una complessa vicenda di illegittimità comunitaria*, in Cass. Pen. 2011, 1, p.117 – L’autore, riferendosi ad autorevole dottrina, suole definire “triadici” quei conflitti derivanti da un’antinomia che poggia su tre norme: l’una di fonte europea, l’altra nazionale di attuazione della prima, ed un’ultima, sempre interna (penale o meno), che si pone in contrasto con il principio espresso dalla normativa europea.

Inoltre, la piena affermazione di un obbligo costituzionale di adempimento ad obblighi comunitari, pare esprimere *“una visione europeista dell’ordinamento penale nella sua identità costituzionale”*⁶¹.

⁶¹ Così Maugeri A.M., op.cit., p.1152.

CAPITOLO III

ATTIVITA' ORGANIZZATE PER IL TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI

SOMMARIO: -1. Il sistema sanzionatorio penale in materia ambientale. -2. Elementi costitutivi della fattispecie incriminatrice. -3. La responsabilità penale ambientale degli enti giuridici. -4. Criminalità ambientale ed Ecomafia.

I**Il sistema sanzionatorio penale in materia ambientale**

La frammentarietà caratterizzante la tutela del bene ambiente nel nostro ordinamento giuridico, si riflette, inevitabilmente, anche nel quadro sanzionatorio che tale tutela corredata.

Pertanto, in materia ambientale, può parlarsi soltanto *latu sensu* di un apparato sanzionatorio, il quale si presenta composito da una pluralità variegata di tipologie di illecito, aventi natura penale ovvero amministrativa.⁶²

La complessità dell'approccio sanzionatorio ambientale appare incrementata dall'impiego, in funzione garantistica del bene ambiente e ad opera di un intervento interpretativo adeguatore, di fattispecie, delittuose e contravvenzionali, aventi sede nel codice penale, e dirette a reprimere condotte lesive di valori e beni eterogenei, quali, a titolo esemplificativo, i reati contro l'incolumità pubblica, *ex art.423 ss. c.p.*, i reati contro la salute pubblica, *ex art.439 ss. c.p.*.

⁶² Brambilla P., *Le sanzioni ambientali in Italia*, in Riv. giur. ambiente 2008, 1, p.19.

In materia ambientale, dunque, si assiste ad una forzata convivenza di sanzioni ed illeciti previsti sia da norme extracodicistiche, *in primis* il Codice dell’Ambiente, sia dal codice penale. La mancanza di omogeneità che ne discende, risulta evidente non soltanto sotto un profilo sostanziale e sanzionatorio, bensì soprattutto sotto un profilo processuale, atteso che ogni sanzione è soggetta ai regimi di impugnazione e spesso anche a giurisdizioni differenti.

Merita plauso, quantunque ad oggi abbandonato, il recente tentativo di sistematizzazione della tutela penale ambientale mediante l’inserimento di un nuovo Titolo VI – *bis* all’interno del libro II del codice penale, rubricato “Dei delitti contro l’ambiente”.⁶³

Il Titolo VI – *bis* avrebbe ospitato talune fattispecie incriminatrici, contemplate dal disegno di legge delega approvato il 24 aprile del 2007 dal Consiglio dei Ministri⁶⁴, caratterizzate dal verificarsi di un pericolo concreto o un danno per l’ambiente e la pubblica incolumità⁶⁵, così

⁶³ Tuffariello V., *I delitti ambientali*, Giuffrè Editore, 2008, p.441. L’Autore offre una sintetica esposizione descrittiva circa il susseguirsi dei diversi Progetti di Legge, miranti all’introduzione nel codice penale di un Capo specifico per i delitti ambientali.

⁶⁴ Il suddetto disegno di legge reca “*Disposizioni concernenti i delitti contro l’ambiente e delega il Governo per il riordino, il coordinamento, e l’integrazione della relativa disciplina*”.

mostrando una piena fedeltà al principio di offensività del reato e alle indicazioni di provenienza europea.

I reati contemplati da tale disegno di legge delega si sarebbero presentati perlopiù di natura dolosa, e solo ove necessario a titolo di colpa, e avrebbero vantato un crescente grado di offesa al bene giuridico protetto (dal pericolo concreto, al danno, infine, al disastro ambientale).

Si sarebbe trattato dei reati di “inquinamento ambientale”, di “disastro ambientale”, di “alterazione del patrimonio naturale, della flora e della fauna”, di “traffico illecito di rifiuti”.

Inoltre, tra le varie innovazioni che l’attuazione delle legge delega avrebbe annoverato, va constatata la particolare sensibilità che sarebbe stata rivolta al fenomeno della criminalità organizzata, che opera in maniera sempre più dilagante nel campo ambientale, attraverso la predisposizione dei “delitti ambientali in forma organizzata”.

Quantunque la portata innovativa del disegno di legge delega testé esposto fosse stata significativa, parte della dottrina permase nel manifestare la propria perplessità e reticenza nei confronti dell’inserimento in seno al

⁶⁵ Gargani A., *Reati contro l’incolumità pubblica, Parte Speciale, Vol. IX*, Giuffrè Editore, 2008, pp.499

codice penale di nuove figure di reato a tutela dell'ambiente.⁶⁶ Permangono, difatti, perplessità ancorate all'esigenza di garantire la comprensibilità del precetto penale: fintanto che la fattispecie incriminatrice risulti ispirata ad un modello di accessorietà del precetto penale alla sottesa disciplina amministrativistica, secondo lo schema del pericolo astratto, apparirebbe più congruo che le figure di reato siano collocate nel medesimo testo normativo che ospiti le norme amministrative cui le prime rinviano.

Peraltro, tale dottrina, sottolinea la consistente difficoltà, a fronte della previsione di fattispecie di pericolo concreto o di danno, circa la prova dell'idoneità causale di determinate condotte, non distinguibili da altre precedenti o ancora successive tenute da altri soggetti, ad offendere macrobeni, quali l'ambiente e la pubblica incolumità.

Una congrua risposta sanzionatoria in chiave penalistica alle perpetrate ed eterogenee condotte lesive del bene ambiente, ad oggi riscontra la propria *sedes materiae* all'interno del Testo Unico Ambientale, d.lgs.152/2006, come da ultimo modificato ad opera del d.lgs. 205/2010, attuativo della direttiva comunitaria 2008/98.

⁶⁶ Ruga Riva C., *Diritto Penale dell'Ambiente*, Torino, Giappichelli Editore, 2011, pp.65 ss..

Il Tua lascia imperturbato il sistema sanzionatorio ereditato dalla normativa previgente, sicché permane, nel panorama dottrinario, una tendenziale diffidenza nei confronti della effettiva efficacia dissuasiva, nonché della rispondenza al principio penalistico di offensività, delle fattispecie penali ivi contemplate.⁶⁷

Infatti, la previsione tipica dell'apparato sanzionatorio delineato dal Tua consiste nel vietare lo svolgimento di determinate attività in carenza delle prescritte autorizzazioni amministrative, cui si accompagna la sanzione nel caso di violazioni delle prescrizioni imposte normativamente o ad opera di provvedimento amministrativo. Pertanto, si tratterebbe di reati formali, volti a sanzionare la mera disobbedienza ad obblighi specifici previsti dalle norme di diritto amministrativo, rispetto al quale la disciplina penalistica si pone come ancillare. Si osserva in dottrina⁶⁸ una pregante discrasia dell'impianto sanzionatorio così delineato rispetto ai principi che permeano la materia penale, lamentandosi l'assenza di un vero e proprio bene giuridico oggetto di tutela penale delle previsioni sanzionatorie, le quali,

⁶⁷ Lanucara L., *Nuovi principi e vecchie questioni. Le principali fattispecie penali previste nel Testo Unico Ambientale, recentemente modificato e principio di offensività*, in Riv. Pen., 2011, 3, p.275.

⁶⁸ Lanucara L., op.cit.

invero, si limiterebbero a tutelare lo svolgimento di funzioni amministrative, di concessione e vigilanza, della Pubblica Amministrazione.

Un'interpretazione più attenta, tuttavia, al tenore sanzionatorio delineato dal legislatore, in virtù altresì della nozione stessa di ambiente, quale emerge dal combinato disposto degli artt. 2, 3^{quater}, 5 lett. c) del Tua, consente di declinare la mancata compatibilità delle normativa penale in materia ambientale rispetto al principio di offensività. Infatti, quantunque il fattore antropico potenzialmente incidente sull'equilibrio ambientale sia oggetto di regolamentazione amministrativa, la norma penale, laddove sanziona la violazione della suddetta regolamentazione, non presenta come oggetto la norma amministrativa stessa, bensì l'equilibrio che attraverso essa si mira a realizzare.

Ad incrementare la fallacità dello strumento penalistico in materia ambientale contribuisce, poi, la scelta del nostro legislatore di caratterizzare in forma contravvenzionale la maggior parte delle figure di reato introdotte.⁶⁹

⁶⁹ Zannotti R., *Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente*, in *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. I: Principi generali*, a cura di Dell'anno P. e Picozza E., CEDAM, 2012, pp. 375ss.

Tale opzione politico-criminale è riconducibile alla concorrenza di fattori differenti. Innanzitutto, la maggiore adeguatezza della fattispecie contravvenzionale, a fronte di reati meramente formali, quali quelli riscontrabili in materia ambientale. Inoltre, la semplicità, favorita da tale tipologia di illecito, in ordine all'accertamento dell'elemento soggettivo della fattispecie. Infatti, mentre per i delitti il normale criterio di imputazione soggettiva è rappresentato dal dolo, l'art.42 comma 2° c.p. dispone che dei reati contravvenzionali l'autore possa essere chiamato a rispondere a titolo sia di dolo che di colpa. Ne discende, quindi, un notevole alleggerimento per l'accusa di un onere probatorio particolarmente gravoso, essendo sufficiente che si accerti la imputabilità quanto meno per colpa.

Seppur coerente all'intento di agevolare il profilo applicativo delle fattispecie penali predisposte in campo ambientale, l'opzione contravvenzionale, tuttavia, espone le stesse fattispecie, nonché la coerenza generale del sistema sanzionatorio, ad una estrema fragilità.

Necessita attenzione l'intrinseca contraddizione del reato contravvenzionale in materia ambientale. Per un verso, il legislatore

sembrerebbe facilitare la fuoriuscita dal circuito penale mediante l'accessibilità per i contravventori alle procedure di oblazione, *ex art. 162 e 162bis c.p.*, resa possibile dalla esiguità della pena prevista per la maggior parte delle contravvenzioni ambientali - generalmente la sola ammenda o in alternativa l'arresto - . Per altro verso, il livello sanzionatorio di alcune pene pecuniarie appare elevatissimo, travalicando persino i limiti imposti dall'art.26 c.p.⁷⁰. Dunque, il legislatore quantunque fornisca con l'istituto dell'oblazione una valida via d'uscita idonea a rimuovere l'effetto stigmatizzante della condanna penale, tuttavia ne scoraggia il ricorso attraverso la previsione di alti limiti quantitativi dell'ammenda. Pare così che il legislatore abbia inteso procedere ad una "monetizzazione" della responsabilità penale di chi inquina⁷¹, neutralizzando la tradizionale caratteristica preventiva propria della sanzione penale classica.

Inoltre, la natura contravvenzionale dei reati ambientali si traduce in una maggiore esiguità dei termini prescrizionali (di soli quattro anni, in luogo dei dieci previsti per le ipotesi di delitto, *ex art.157 c.p.*), i quali, relazionati ad un sistema giudiziario come quello italiano scandito da tempi lunghi,

⁷⁰ L'art.26 c.p. dispone quanto segue: *La pena dell'ammenda consiste nel pagamento allo Stato di una somma non inferiore a euro 20 né superiore a euro 10.000.*

⁷¹ Zannotti R., *op.cit.*

rendono altamente probabile il rischio di estinzione del reato prima del processo di accertamento dello stesso.

Il sistema sanzionatorio in materia ambientale postula, ancora, un ulteriore profilo problematico.

La convivenza di illeciti di stampo penalistico e amministrativistico, infatti, induce a dubitare, in tale settore, della maggiore efficacia dissuasiva e deterrente che dello strumento penalistico dovrebbe essere naturale corollario.

La sanzione amministrativa, per lungo tempo prediletta in materia ambientale dalle scelte legislative, nel nostro ordinamento ancora la propria disciplina alla L. 689/1981, relativa all'illecito depenalizzato, ma contenente norme uniformi per tutte le fattispecie di illecito amministrativo.

A fondamento di una asserita maggior certezza e severità della sanzione amministrativa in luogo del precetto penale, militano differenti ragioni, riconducibili sia a peculiarità strutturali proprie di tale tipo di illecito, sia al ricorrere di specifici meccanismi procedurali e processuali ad esso collegati.

Innanzitutto, merita considerazione la circostanza che l'illecito amministrativo sia il frutto non di un processo, destinato alla determinazione della pena da irrogare, come per l'illecito penale, bensì di un procedimento amministrativo, il quale si presenta certamente più snello, quantunque corredato da apposite e consistenti garanzie procedurali, differenti rispetto quelle accordate dalla legge 241/1990 per il procedimento amministrativo in generale. Un ulteriore elemento in favore dell'illecito amministrativo, senza dubbio, è rappresentato dalla maggiore esiguità dei termini e dei regimi di impugnazione previsti. Non solo, l'interesse ad una tempestiva ed efficace cura dei procedimenti amministrativi volti all'irrogazione di una sanzione amministrativa, risulta sollecitato dalla duplice circostanza che, da un lato, gli enti competenti alla irrogazione delle sanzioni beneficino, quale cospicua fonte di finanziamento delle proprie attività, dei proventi derivanti dalla sanzione amministrativa, e dall'altro lato, dal costante monitoraggio della Corte dei Conti relativamente al corretto operato dei funzionari della P.a., i quali potrebbero esser chiamati a rispondere di danno erariale in caso di mancata e tempestiva attivazione delle procedure di accertamento e riscossione della sanzione amministrativa.

In conclusione, e alla luce dell'impegno richiesto dalla politica ambientale europea a ciascuno degli Stati membri, in stretto riferimento a quanto da ultimo previsto dalla direttiva cd. *ecocrime*, 2008/99/Ce, appare lecito interrogarsi sull'effettivo adempimento del nostro ordinamento giuridico all'obbligo comunitariamente imposto di predisporre un'adeguata tutela penale dell'ambiente, attraverso sanzioni “*efficaci, proporzionali e dissuasive*”.

Il parere di autorevole dottrina⁷² prospetta uno scenario negativo dinanzi a tali perplessità. Le aspettative europee di maggior tutela si arrestano dinanzi all'ostacolo, già noto al legislatore italiano in materia ambientale, rappresentato dal principio di legalità, nel suo specifico profilo di tassatività e determinatezza dell'illecito penale. Infatti, al frequente ricorso normativo a locuzioni vaghe e generiche ai fini delle definizioni delle diverse fattispecie incriminatrici cui già il nostro legislatore era consono (si pensi, a titolo esemplificativo, all'utilizzo dell'espressione “*ingenti quantitativi*” presente nella delineazione del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, *ex art.260 Tu*), oggi, la direttiva europea

⁷² Grillo C., *La politica criminale in Italia nel quadro della lotta contro la criminalità ambientale*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2011, 8-9, pp.736 ss.

ecocrime, la quale prescrive, talaltro, sanzioni molto più severe, accompagna ulteriori *deficit* di indeterminatezza, facendosi riferimento, ad esempio, a locuzioni quali “quantità non trascurabili” di rifiuti, o “deterioramento significativo” delle risorse ambientali.

In definitiva, nonostante il nostro ordinamento giuridico appaia ancora lontano da un pieno soddisfacimento delle aspettative nutrite dalla direttiva 2008/99/Ce, appare necessario sottolineare taluni importanti progressi egualmente realizzati dal d.lgs. 121/2011, attuativo della direttiva sopra indicata. Per un verso, si è assistito all’inserimento di nuove fattispecie incriminatrici in seno al codice penale, seppur tuttavia ancora di natura contravvenzionale, riferite rispettivamente l’una all’uccisione, alla distruzione, al prelievo o possesso di esemplari di specie di animali o vegetali selvatiche protette, *ex art.727bis*, l’altra al danneggiamento di habitat all’interno di un sito protetto, *ex art.733bis*. Per altro verso, il legislatore del 2011 ha dato risposta all’avvertita esigenza di riconoscere anche per i reati ambientali una responsabilità in capo alle persone giuridiche, della quale sarà ampiamente trattato nel proseguo del lavoro.

II

Elementi costitutivi della fattispecie incriminatrice

Il delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti interviene, nel quadro di un latente impianto sanzionatorio in materia ambientale, ad opera dell'art.22 della legge recante "Disposizioni in materia ambientale" del 23 marzo 2001 n.93, la quale introduce il nuovo art.53*bis* all'interno del decreto Ronchi.

La portata innovativa della disposizione ha colto immediatamente un favorevole riscontro in seno alla più avveduta dottrina, la quale da tempo sottolineava l'inefficienza, a tutela del bene ambiente, di un sistema sanzionatorio, quale quello del d.lgs. 22 del 1997 incentrato prevalentemente nella previsione di sanzioni amministrative a fronte di condotte lesive del bene tutelato.

Infatti, da più parti si evidenziava l'inefficacia delle sanzioni amministrative previste in materia ambientale, a seguito di una serie di limiti intrinseci alle stesse, ed individuabili nella esiguità delle pene previste, nell'incompatibilità con gli interessi coinvolti nella realizzazione di attività lesive del bene ambiente, *sub specie* dell'attività abusiva di gestione dei rifiuti (trattasi, difatti, non solo di interessi propriamente

economici – quali le spese di gestione dei rifiuti, i costi di adeguamento degli impianti all'evoluzione normativa – bensì comprensivi del costo “sociale” che la collettività sarebbe costretta a sostenere a fronte di condotte che si traducano in un danno all'ambiente).

La previsione della fattispecie incriminatrice in oggetto, consentì di perseguire quei comportamenti criminosi legati al traffico illecito di rifiuti, i quali si ponevano all'interno di disegni delinquenziali di ampio respiro, connessi alle forme di criminalità organizzata, e con significative ripercussioni in ambito economico e giuridico.

L'introduzione, inoltre, di un nuovo illecito penale in materia ambientale avente natura non più contravvenzionale bensì delittuosa, da un punto di vista squisitamente sanzionatorio, si traduce nella duplice possibilità applicativa sia delle misure cautelari personali che di strumenti di prova quali intercettazioni telefoniche, capaci di costituire un valido strumento investigativo idoneo a sventrare i fenomeni associativi criminali in materia ambientale.⁷³

Per contro, la medesima dottrina lieta della nuova fattispecie penale in materia ambientale, a fronte della formulazione dell'art.53bis, non può

⁷³ Tuffariello V., *I delitti ambientali*, Giuffrè Editore, 2008, p.192.

certamente non constatare come esso rappresenti “*un buon esempio di come una norma, specie se penale, non andrebbe scritta*”⁷⁴.

La norma *ex art.53bis* dispone quanto segue:

“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 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

⁷⁴ Prati L., *Il nuovo reato di attività organizzate per traffico illecito di rifiuti: una norma problematica*, in *Ambiente & Sviluppo*, Consulenza e pratica per l'impresa, 2001, n.7, pp.625 ss.

sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente.”

Una prima considerazione, emerge sin dalla rubrica del neo-delitto, la quale lo porrebbe in relazione alla diversa fattispecie *ex art.53*, rubricata similmente “*Traffico Illecito di rifiuti*”.

Invero, la collocazione del nuovo delitto in una norma susseguente alla previsione del reato contravvenzionale del traffico illecito di rifiuti, potrebbe indurre a ritenere che le attività organizzate *ex art.53bis* siano punibili in quanto propedeutiche al traffico illecito cui l’art.53. In realtà, una tale correlazione non sussisterebbe, posto che l’art.53 ricorre ad una nozione di traffico illecito di rifiuti così come rilevante ai sensi dell’art.26 del regolamento CEE del 1° febbraio 1993 n.259 del Consiglio, ossia riferito alle spedizioni di rifiuti costituenti traffico illecito in quanto effettuate senza la dovuta notifica alle autorità competenti, oppure senza il loro consenso, o con il loro consenso ottenuto illegittimamente, o infine concernenti rifiuti elencati nell’allegato II del citato regolamento in violazione dell’art.1, comma 3°, lett. a), b), c) e d) del medesimo⁷⁵.

⁷⁵ Vergine A.L., “*Sul delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*”, in www.lexambiente.it.

L'art. 53bis, al contrario, ritiene integro traffico illecito di rifiuti una molteplicità di condotte (la cessione, l'esportazione, il ricevimento di rifiuti, la loro gestione), dirette a gestire i rifiuti in ogni fase possibile della loro esistenza.

Pertanto, quantunque non sia da escludere la sovrapposibilità delle due fattispecie – in merito alle condotte di esportazione ed importazione di rifiuti - , non può trascurarsi come l'art.53bis si contraddistingua per una portata maggiormente limitativa, circoscritta alle ipotesi di gestione abusiva di “*ingenti quantitativi*” di rifiuti⁷⁶.

Peraltro, è da escludere l'intercorrenza di un rapporto di specialità tra il reato in esame e il diverso illecito contemplato dall'art.51 del decreto Ronchi, ossia il reato di attività di gestione dei rifiuti non autorizzata. Entrambe le fattispecie penali, come avallato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione⁷⁷, potrebbero dar luogo ad un concorso di reati ai sensi

⁷⁶ Nardo G., Nardo G., *I reati ambientali*, CEDAM 2006, p.397.

⁷⁷ Cass. Pen., Sez. IV, 13 luglio 2004, sentenza n.30373: la Corte di Cassazione, infatti, applica le singole fattispecie incriminatrici sulla gestione illecita di rifiuti in concorso con il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.
Cfr.: Siracusa L., *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in Codice penale ipertestuale – Leggi complementari, (a cura) di Ronco M., Ardizzone S., Utet, 2007, p. 122: l'Autrice ravvisa la *ratio* della scelta giurisprudenziale richiamata nell'esigenza di ordinare la confisca dei mezzi di trasporto, la quale, non essendo prevista per il reato *ex art.53-bis*, poi divenuto art.260, non sarebbe altrimenti applicabile.

dell'art.81 c.p., laddove la fattispecie concreta integri gli elementi formali dell'una – la mancata autorizzazione – e gli elementi sostanziali dell'altra – l'allestimento di mezzi e di attività continuative ed organizzate - .

Nella pronuncia in questione, la Corte di Cassazione, ha, inoltre ribadito che il termine “abusivamente” contenuto nell'art. 53bis non possiede un valore “residuale” (come invero sostenuto dal Tribunale del riesame di Bari, avverso la cui ordinanza di annullamento della pronuncia del GIP del Tribunale di Trani è proposto ricorso per Cassazione), e quindi alternativo rispetto le altre ipotesi contravvenzionali, quale l'art.51, bensì “*ne costituisce implicito richiamo, in quanto si riferisce alla mancanza di autorizzazione, che determina l'illiceità della gestione organizzata e costituisce l'essenza del traffico illecito di rifiuti*”.

Inoltre, nonostante la norma sia stata diretta, nelle intenzioni del legislatore, ad interloquire con il dilagante fenomeno della cd. “ecomafia”, espressione riferentesi a quei settori della criminalità organizzata il cui business sia incentrato nel traffico e smaltimento illecito di rifiuti⁷⁸, è estraneo alla struttura della figura delittuosa *de qua* sia il riferimento alla presenza di un vincolo associativo preordinato al perseguimento di un programma

⁷⁸ Balossi M.V., *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: D.Lgs. n.152/2006, art.260*, in *Ambiente & Sviluppo – Consulenza e pratica per l'impresa*, 2007, 1, p.6.

criminoso indeterminato, attraverso cui l'art.416 c.p. definisce il reato di associazione per delinquere, sia il ricorso a elementi di tipo sociologico, quali l'uso della forza intimidatrice del vincolo associativo e la condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva, caratterizzanti il reato di associazione per delinquere di stampo mafioso *ex art.416bis c.p.*⁷⁹

Quanto ai profili di interconnessione, il reato di cui all'art.416 c.p., presuppone che lo scopo del sodalizio criminoso sia rappresentato dal porre in essere un numero indeterminato o indeterminabile di delitti. Tale elemento costitutivo, risulta carente in relazione all'art.53-*bis*, ove il vincolo associativo appare rivolto quasi esclusivamente alla commissione di fatti contravvenzionali, integranti la abusiva gestione dei rifiuti, ovvero, laddove sia diretto alla realizzazione di delitti, questi ultimi non si configurerebbero come scopo del vincolo associativo stesso, bensì come strumento di integrazione dell'illecito penale.⁸⁰

⁷⁹ Prati L., *“Il nuovo reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: una norma problematica”*, in *Ambiente & Sviluppo – Consulenza e pratica per l'impresa*, 2001, n.7, p.625.

⁸⁰ Tuffariello V., *I delitti ambientali*, Giuffrè Editore, 2008, p.207: l'Autore richiama, a titolo esemplificativo, il rapporto tra i falsi formulari e lo smaltimento di rifiuti senza autorizzazione. Inoltre, ritiene ravvisabile un'interconnessione tra il reato in esame e il delitto di associazione per delinquere, solo nei casi in cui fossero commessi dei delitti, quali ipotesi di truffa, illeciti fiscali o di reato *ex art.52 D.Lgs. n.22/1997*, in tema di formulari e falsità delle analisi, sanzionati con le pene di cui all'art.483 c.p..

Nel panorama giurisprudenziale si riscontra un orientamento atto a riconoscere la stretta rilevanza intercorrente tra l'art.416 c.p. e l'art.53-*bis*. In proposito, può richiamarsi la sentenza n.19839/2006, con la quale la Corte di Cassazione ha riconosciuto la sussistenza delle due ipotesi delittuose. Nella specie, trattavasi di ricorso avverso un'ordinanza del Tribunale della Libertà di Napoli, confermativa della già disposta misura della custodia cautelare in carcere dell'imputato, D.G.A., dipendente di una società, la SEM s.p.a., svolgente attività di trasporto, stoccaggio provvisorio e smaltimento di fanghi di depurazione. Il Giudice del merito, infatti, aveva accertato la sussistenza indiziaria di una associazione delinquenziale, operante nelle provincie di Napoli e Caserta, con ripartizione di compiti tra i vari componenti, ed alla quale partecipava il soggetto imputato, rivolta allo smaltimento illecito di rifiuti. In particolare, detta associazione criminale operava, principalmente, predisponendo una falsa documentazione presso gli uffici di altra società ricevente i rifiuti per il loro recupero, ovvero, organizzando scarichi di rifiuti in luoghi abusivamente individuati.⁸¹

⁸¹ Cass. Pen., Sez. III, 26 aprile 2006, n. 19839. Si veda, altresì, Cass. Pen., Sez. III, 04 maggio 2006, n. 28685, ove risultano contestati i reati di cui all'art.416 c.p. e art.53-*bis* D.lgs. n.22/1997, per aver l'imputato, nell'ambito di un contesto associativo ed al fine

Ai fini della commissione del delitto di cui all'art.53bis, la norma identifica specifici profili oggettivi e soggettivi.

Quanto all'elemento oggettivo, la norma pone quale fatto tipico dell'incriminazione penale quelle condotte, cumulativamente o alternativamente, dirette a *cedere, trasportare, ricevere, esportare, importare o comunque gestire abusivamente rifiuti*.

L'indicazione delle condotte operata dalla norma, evidentemente, allude ad ogni forma di attività di trattamento commerciale dei rifiuti. Tale evenienza risulta confermata dal richiamo, a chiusura della descrizione della condotta tipica, alla nozione di gestione dei rifiuti, introdotta dal legislatore ai sensi dell'art. 6 D. Lgs. n.22/1997 – oggi, riprodotta ex art.183 TUA - .

Pertanto, dovranno intendersi ricomprese nell'elencazione effettuata dalla norma, anche le condotte di recupero, smaltimento, trasporto e controllo, così come quelle di intermediazione e commercio.⁸²

di conseguire un traffico illecito di rifiuti, modificato i codici di classificazione dei rifiuti gestiti, ed i documenti di trasferimento degli stessi, provenienti dal Nord Italia e destinati alle Regioni di Puglia e Campania.

⁸² Bernasconi C., Guerra M., *Articolo 260*, in Giunta F. (a cura di), *Codice Commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Cedam, 2007, p. 419; Siracusa L., *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in Ronco M., Ardizzone S. (a cura di), *Codice commentato ipertestuale – Leggi complementari*, Utet, 2007, p.121. Cfr.: Cass. Pen., Sez. III, 16 dicembre 2005, n.4503, ove è precisato che “*le condotte non sono tassative come emerge dall'avverbio “comunque”*”.

In merito alla portata del richiamo alla nozione di gestione (illecita) di rifiuti, la giurisprudenza ha ampiamente confermato come le condotte sanzionate dalla fattispecie incriminatrice “*si riferiscono a qualsiasi “gestione” dei rifiuti (anche attraverso attività di intermediazione e commercio) che sia svolta in violazione della normativa speciale disciplinante la materia*”, e quindi, non ritenendosi la nozione di gestione né agganciata a quella di cui all’art.6 comma 1° lett. d) D. Lgs. n.22/1997, né limitata ai casi in cui l’attività di gestione si svolga al di fuori delle prescritte autorizzazioni.⁸³

Tali attività, per ricadere nell’ambito di operatività della norma, devono, inoltre, essere svolte mediante “*l’allestimento di mezzi e attività continuative organizzate*”. L’indispensabilità di tale profilo si evince dall’utilizzo della congiunzione “e” per il quale ha optato il legislatore.

Tale necessaria sussistenza di una struttura organizzata, è indicativa di uno dei tratti più peculiari dell’ipotesi delittuosa in commento, sul quale si fonda il maggior allarme sociale da essa rappresentato, e la consequenziale qualificazione in termini di più grave disvalore penale della condotta perseguita.

⁸³ Cass. Pen., Sez. III, 04 maggio 2006, n. 28685; Cass. Pen., Sez. III, 06 ottobre 2005, n. 40827, Carretta.

Pertanto, è necessario un apparato organizzativo vero e proprio, caratterizzato da “mezzi” - quali capitali, impianti, etc. – destinati allo svolgimento continuativo di attività economica illecita. Con riguardo al fatto tipico, quindi, sembra che la disposizione penale intenda colpire attività di tipo essenzialmente imprenditoriale.

Per completezza espositiva, merita richiamare alcune voci in dottrina, secondo le quali, la dizione legislativa “*allestimento di mezzi e attività continuative organizzate*”, si tradurrebbe in una mera tautologia, in quanto il legislatore ripete nella nozione di “attività continuative organizzate” un requisito già implicitamente contenuto nel riferimento all’allestimento di mezzi.⁸⁴

Inoltre, l’attività incriminata deve esser svolta “*abusivamente*”: trattasi, dunque, di una ipotesi di illiceità speciale, la quale ricorre nei casi in cui il legislatore trae elementi di illiceità della condotta tipica da norme extrapenali diverse da quella incriminatrice⁸⁵. *Sub specie*, il riferimento sarebbe alla disciplina della gestione dei rifiuti, la cui inosservanza rende

⁸⁴ Vergine A.L., *Sul delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in www.lexambiente.it.

⁸⁵ Fiandaca G. e Musco E., *Diritto Penale, Parte Generale*, Zanichelli Editore, 2007, p.186.

appunto abusiva la condotta *ex art.53bis*. In una simile prospettiva, la clausola di illiceità speciale presente nella norma, risponderebbe all'intento normativo di sanzionare *ex art.53-bis*, quelle medesime condotte costituenti illeciti contravvenzionali, le quali, però, indossano le vesti di delitto nella misura in cui siano compiute all'interno di una attività organizzata al fine di conseguire un ingiusto profitto ed abbiano ad oggetto un ingente quantitativo di rifiuti.⁸⁶

Altra interpretazione dell'avverbio in esame, reputa, tuttavia, che ancorare il requisito dell'abusivismo della gestione alla semplice violazione di alcuna delle norme che ne compongono la disciplina e che siano corredate da una sanzione penale o amministrativa, significherebbe approdare ad un'interpretazione eccessivamente rigorosa, la quale contraddirebbe l'intento normativo di creare una fattispecie delittuosa che si differenzi dalle ipotesi contravvenzionali già presenti nel decreto Ronchi.

⁸⁶ Vergine A.L., *Sul delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in www.lexambiente.it.

Alla luce di ciò, taluno reputa più opportuno riferire il requisito in esame alle sole attività clandestine, in cui, in virtù del *modus agendi* del loro autore, sia impossibile qualunque controllo autoritativo.⁸⁷

Altri, invece, ritengono che l'accertamento della abusività delle condotte debba tener conto, oltreché della violazione delle disposizioni relative alle autorizzazioni, iscrizioni, comunicazioni, anche della circostanza per cui l'attività, benché esercitata in presenza delle autorizzazioni richieste, sia stata svolta in violazione delle prescrizioni specifiche in esse contenute.⁸⁸

L'interpretazione giurisprudenziale elaborata in merito a tale nota di illiceità speciale, si pone pienamente in perfetta sintesi delle dicotomiche elaborazioni dottrinarie: difatti, la Cassazione ha affermato come la nozione giuridica di condotta abusiva comprenda oltre a tutte quelle attività effettuate senza autorizzazione alcuna e aventi ad oggetto una tipologia di

⁸⁷ Prati L., *“Il nuovo reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: una norma problematica”*, in *Ambiente & Sviluppo – Consulenza e pratica per l'impresa*, 2001, n.7, p.627.

⁸⁸ Molino P., *Il nuovo reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: luci ed ombre nella lotta alla “ecomafia”*, in *Riv. Poliz.*, 2001, 5, p.343. L'Autore solleva, inoltre, la problematicità, in tal proposito, delle ipotesi in cui l'attività esercitata si fondi su un provvedimento amministrativo esistente solo “sulla carta” in quanto passibile di disapplicazione, data la sua illegittimità o, ancor più, la sua illiceità (risulta il provvedimento in esame, ad esempio, il prodotto di altri reati in danno alla Pubblica amministrazione).

rifiuti non rientranti nel titolo abilitativo, anche quelle attività difformi a quanto autorizzato in considerazione delle specifiche e concrete modalità di esplicazione.⁸⁹

Peraltro, il carattere abusivo della condotta dovrà persistere per un arco temporale sufficiente ad integrare l'elemento della continuità: il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti è quindi un reato permanente o, quanto meno, abituale, in cui l'azione illecita si protrae nel tempo con la realizzazione delle diverse operazioni, fintanto che non si interrompa la loro effettuazione, o si sciogla l'organizzazione a ciò preposta, o l'attività non si connota più come abusiva⁹⁰.

Quanto al soggetto attivo del reato, esso viene individuato dall'utilizzo del generico pronome "*chiunque*": ciò ha indotto, alcuni autori a qualificare il

⁸⁹ Cass. Pen., Sez. III, 06 ottobre 2005, sentenza n.40828, Fradella.

Nel caso di specie, la Corte di Cassazione contesta la contraddittoria motivazione con la quale il Tribunale del Riesame di Palermo, avverso la cui ordinanza il ricorso fu intentato, esclude la sussistenza di una gestione abusiva, limitandone la rilevanza al solo, tra le più condotte addebitate agli imputati, tutti pubblici funzionari dell'AMIA, smaltimento di frigoriferi ed elettrodomestici, in quanto esorbitante l'oggetto dell'autorizzazione dell'attività di smaltimento svolta presso la discarica comunale di Bellolampo; si veda anche Cass.Pen., sez. III, 12 dicembre 2008, n.46029, con nota (a cura) di Paone V., in *Ambiente & Sviluppo – Consulenza e pratica per l'impresa*, 2009,7., p.62.

⁹⁰ Prati L. op.cit., p.627.

reato in termini di reato comune⁹¹; per contro, altri voci in dottrina, ne hanno sostenuto la natura di reato proprio, il cui autore potrebbe identificarsi nel solo soggetto in posizione apicale all'interno dell'organizzazione che gestisce abusivamente i rifiuti.⁹² In quest'ultimo caso, si osserva, la forma propria del reato assolverebbe ad una duplice esigenza, poiché, per un verso, ne escluderebbe la sua commissione ad opera di soggetti diversi da quelli normativamente individuati, e per altro verso, responsabilizzerebbe il soggetto destinatario del precetto a conformarsi alla condotta imposta, la cui violazione sia sanzionata penalmente.

La norma esige, poi, che la condotta tipica di gestione abusiva dei rifiuti si articoli in più “operazioni”: tale requisito non mira ad indicare che il comportamento penalmente illecito si protragga in un lasso temporale, posto che l'esigenza della permanenza risulta soddisfatta dal carattere continuativo con cui vada svolta l'attività organizzata, bensì specifica la

⁹¹ Ramacci L., “Rifiuti. Articolo 53bis D.Lv. 22 del 1997”, in Rivistambiente, 2003, 3.

⁹² Prati L., op.cit., p.627; Tuffariello V., *I delitti ambientali*, Giuffrè Editore, 2008, p.242.

necessaria compresenza di più condotte illecite autonomamente individuabili in un dato arco temporale.

In proposito, il panorama dottrinario assiste ad una profonda dicotomia, circa la possibilità di consumazione dell'illecito a seguito della realizzazione di una sola delle operazioni di gestione.

Infatti, un orientamento si mostra inclina all'ammissione di una tale eventualità, contrariamente a quanti, invero, ritengono ascrivibile l'ipotesi di realizzazione di una sola delle "più operazioni" normativamente richieste nell'alveo del semplice tentativo⁹³.

Infine, in considerazione dell'elemento soggettivo, la norma richiede che la condotta sia assistita da dolo specifico, laddove è previsto che la condotta tipica debba essere preordinata "*al fine di conseguire un ingiusto profitto*".

In generale, la previsione legislativa del dolo specifico può assolvere una pluralità di funzioni⁹⁴. In termini di limitazione dell'ambito del penalmente rilevante, infatti, il legislatore penale ricorre all'elemento soggettivo del

⁹³ Siracusa L., *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in Ronco M., Ardizzone S. (a cura di), *Codice commentato ipertestuale – Leggi complementari*, Utet, 2007, p.122; Pietrini L., *Commento all'art.53-bis*, in (a cura di) Palazzo F.C. e Paliero C.E., *Commentario breve alle leggi penali complementari*, Padova, Cedam, 2007, p.391; Bernasconi C., Guerra M., *Articolo 260* in Giunta F. (a cura di), *Codice Commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Cedam, 2007, p.424.

⁹⁴ Fiandaca G. e Musco E., "*Diritto Penale, Parte Generale*", Zanichelli Editore, 2007, p.365-366.

dolo specifico in due ordini di ipotesi: *in primis*, laddove intenda reprimere penalmente soltanto alcune tra più condotte egualmente illecite proprio in quanto destinante al perseguimento di specifiche finalità; ovvero, determinando la punibilità di condotte, di per sé lecite, in virtù delle peculiari finalità cui siano indirizzate. Ancora, il ricorso all'elemento soggettivo del dolo specifico può essere indirizzato alla produzione di un mutamento nel titolo del reato.

Nel caso dell'art.53*bis*, pare evidente come il legislatore abbia richiesto l'elemento soggettivo del dolo specifico al fine di qualificare come reato soltanto, tra più condotte illecite, in quanto integranti forme di gestione dei rifiuti abusive, quelle preordinate al conseguimento di un ingiusto profitto⁹⁵. In questa prospettiva, è chiaro, dunque, come il legislatore abbia voluto "promuovere" a rango di delitto una condotta già prevista come contravvenzione, ossia la gestione abusiva di rifiuti, quando sia realizzata al fine di trarne un ingiusto profitto. Compresa la *ratio* con la quale il legislatore abbia inteso il requisito dell'ingiusto profitto, non ci si può, tuttavia, esimere dal constatare la portata tautologica dell'espressione,

⁹⁵ Cfr.: Vergine A.L., op.cit..

posto che, il profitto derivante dalla conduzione di una tra le condotte integranti la gestione abusiva di rifiuti non possa considerarsi “giusto”.

L'utilizzo normativo, poi, del termine profitto piuttosto che lucro, ricorrente nel delitto di truffa, *ex art.640 c.p.*, denota la rilevanza al conseguimento di una qualsiasi tipologia di vantaggio, potendo ben non avere natura patrimoniale, ma semplicemente morale o psicologica⁹⁶.

L'ingiusto profitto, in concreto, è intervenuta a precisare la giurisprudenza di legittimità, potrà derivare sia dai ricavi realizzati per l'agente, sottraendosi ai controlli amministrativi cui è soggetta l'attività illecitamente condotta, sia dal risparmio dei costi derivanti dall'inosservanza dell'obbligo legale di affidare la gestione dei rifiuti a soggetti autorizzati.

In questo senso, chiarificatore appare il ripetuto intervento del giudice nomofilattico. In una prima pronuncia⁹⁷, la Corte conferma come “*tale profitto non deve necessariamente assumere natura di ricavo patrimoniale, ben potendo lo stesso essere integrato nel mero risparmio di costi o dal perseguimento di vantaggi di altri natura*”, ed inoltre “*non è necessario – ai fini della perfezione del reato – l'effettivo conseguimento di un*

⁹⁶ Tuffariello V., *I delitti ambientali*, Giuffrè Editore, 2008, p.225.

⁹⁷ Cass. Pen., Sez. III, 06 ottobre 2005, n.40827, Carretta

vantaggio siffatto". Nel caso di specie, attinente al ricorso per Cassazione avverso l'ordinanza di rigetto dell'istanza di riesame del provvedimento di sequestro preventivo del Tribunale di Venezia, il ricorrente lamentava l'insussistenza degli elementi costitutivi della fattispecie di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti. Il ricorrente, legale rappresentante di una s.r.l., la "NIAGARA", conferiva rifiuti, nella specie fanghi, ad altra società, la "C. & C." s.p.a., legittimata, quest'ultima, a gestire attività di recupero di rifiuti non pericolosi, per la produzione di conglomerati cementizi. I rifiuti, conferiti dalla NIAGARA s.r.l., furono classificati con un codice di circolazione errato, ed inoltre, per la loro peculiare composizione non avrebbero potuto essere conferiti ad un gestore, quale la "C. & C." s.p.a., autorizzato semplicemente all'esercizio di attività di recupero di rifiuti non pericolosi. In tale contesto, dunque, la Corte, ritenne che l'ingiusto profitto fosse riscontrabile nella circostanza per cui *"tenuto conto che l'impresa che conferisce i fanghi normalmente paga i propri conferimenti, può ragionevolmente ipotizzarsi non solo in un risparmio dei costi nell'effettuazione dei conferimenti ad una ditta riutilizzatrice piuttosto che ad un'altra, ovvero ad un'impresa di gestione di una discarica, ma anche nella stessa possibilità di effettuare*

conferimenti che non sarebbero possibili, ovvero richiederebbero costi maggiori, in considerazione dell'effettivo grado di pericolosità dei rifiuti che si intende conferire”.

Ancora, il medesimo orientamento trova conforto nella già citata pronuncia Fradella, ove la Corte di Cassazione ha riconosciuto integrato il requisito in esame anche nell'ipotesi in cui, il risparmio dei costi di produzione dell'azienda realizzato mediante la gestione abusiva dei rifiuti da parte di alcuni dirigenti di una discarica comunale, abbia loro concesso un rafforzamento della propria posizione apicale in seno alla medesima organizzazione aziendale, nonché la ricezione di premi di produzione per l'attività lavorativa compiuta,⁹⁸ e quindi un conseguente vantaggio personale immediato e futuro.

Infine, rileva un'ulteriore pronuncia, nella quale, a fronte dell'eccepita insussistenza dell'elemento soggettivo del delitto *de quo* da parte dell'imputato, in quanto semplice dipendente, legato all'azienda da un rapporto impiegatizio, adibito alla mansione di trasportatore di rifiuti. Il giudice di legittimità delle leggi sostiene in proposito, che a fronte dell'accertata sussistenza di una associazione criminale, nei confronti della

⁹⁸ Cass. Pen., Sez. III, 6 ottobre 2005, sentenza n.40828, Fradella.

quale l'imputato mostri senso di appartenenza, non rileva eccepire che un dipendente di una ditta di trasporti non abbia interesse né ai profitti del titolare della propria ditta né ai profitti del produttore di rifiuti, in quanto il personale interesse al conseguimento di un ingiusto profitto discende dallo *“accertamento di una condotta personalmente posta in essere e finalizzata al conseguimento di quel profitto cui è sottesa l'azione posta in essere con ripartizione degli introiti in percentuale diversa a seconda del ruolo svolto da ciascuno in seno all'organizzazione”*.⁹⁹

Altro importante elemento richiesto dalla fattispecie, e probabilmente maggiormente problematico, è quello relativo all'oggetto della condotta incriminata: la gestione abusiva, realizzata in via continuativa attraverso la predisposizione di un apparato organizzativo di mezzi, deve riguardare *“ingenti quantità”* di rifiuti. Tale requisito, a causa della sua eccessiva indeterminatezza, lascia spazio a sospetti di incostituzionalità della norma incriminatrice per violazione dei precetti ispiratori della materia penale, quali i principi di determinatezza e tassatività, *ex art.25 Costituzione*.

⁹⁹ Cass. Pen., Sez. II, 09 giugno 2006, n.19839.

La problematica trova un'attenuazione della sua gravità nel solo fatto che, comunque, la condotta dell'agente vanti un'intrinseca illiceità, dovendo già di per sé essere "abusiva".

Tuttavia, nel tentativo di arginare l'ampiezza della formula a cui il legislatore ha fatto ricorso, la dottrina prospetta variegati opzioni interpretative.

Un primo filone interpretativo¹⁰⁰, infatti, plaude all'assenza di un limite quantitativo specifico, da parte della norma, posto che altrimenti si sarebbe compromessa significativamente la portata applicativa della stessa. Si ritiene, inoltre, che il delitto in oggetto sia stato pensato dal legislatore sulla falsariga del diverso reato di cui all'art.74 D.P.R. n.309/1990 in materia di traffico di sostanze stupefacenti, sicché appare auspicabile il riferimento ai criteri interpretativi cui sia pervenuta la giurisprudenza in riguardo a tale altra norma, al cui interno si riscontra l'utilizzo dell'aggettivo ingenti.¹⁰¹ In proposito, la giurisprudenza ritiene che il giudice debba riferirsi a criteri puramente obiettivi, che prescindano il mero profilo quantitativo dei rifiuti,

¹⁰⁰ Tuffariello V., *I delitti ambientali*, Giuffrè Editore, 2008, p.233.

¹⁰¹ Precisamente, l'art.80 del D.P.R. n. 309/1990 configura un'aggravante specifica del reato contestato laddove "*il fatto riguarda quantità ingenti di sostanze stupefacenti o psicotrope*".

e che, invece, guardino alla pericolosità sostanziale degli stessi per l'ambiente e la salute umana.¹⁰²

Altro e diverso orientamento¹⁰³, in soccorso alla lacunosa ed indeterminata formulazione normativa, prospetta il richiamo delle soglie quantitative indicate in materia di deposito temporaneo dal medesimo Decreto Ronchi. Appare, tuttavia, contestabile la riscontrabilità di una volontà legislativa in tali termini, posto che la disciplina del deposito temporaneo si presenta particolarmente complessa ed improntata a criteri differenziati, e non solo aventi natura quantitativa.¹⁰⁴

Un ulteriore problematica connessa al profilo dell'ingente quantità di rifiuti, attiene alla sua riferibilità alla singola operazione piuttosto che alla attività abusiva nel suo complesso.

In merito, si presenta ancora una volta illuminante l'intervento interpretativo della giurisprudenza.

¹⁰² Molino P., *Il nuovo reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: luci ed ombre nella lotta alla "ecomafia"*, in Riv. Poliz., 2001, 5, p.344.

¹⁰³ Siracusa L., *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in Ronco M., Ardizzone S. (a cura di), *Codice commentato ipertestuale – Leggi complementari*, Utet, 2007, p.123.

¹⁰⁴ Bernasconi C., Guerra M., *Articolo 260* in Giunta F. (a cura di), *Codice Commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Cedam, 2007, p. 424.

Il giudice nomofilattico precisa, in un primo intervento, che l'ingente quantità di rifiuti, quale elemento costitutivo dell'illecito *de quo*, “*non può desumersi automaticamente dalla stessa organizzazione e continuità dell'attività di gestione dei rifiuti*”, dovendosi, a fronte della mancanza normativa di alcun dato che consenta la relativizzazione del concetto, accertarsi avendo riguardo “*al dato oggettivo della mole dei rifiuti non autorizzati abusivamente gestiti*”.¹⁰⁵

Ed ancora, si ritiene che la nozione vada riferita “*al quantitativo di materiale complessivamente gestito attraverso una pluralità di operazioni che, se considerate singolarmente, potrebbero essere di modesta entità*”.¹⁰⁶

Proprio la genericità del precetto normativo, ha fomentato l'insorgere di dubbi di legittimità costituzionali dello stesso, in ordine al principio di tassatività della fattispecie penale, dubbi sollevati con ordinanza del Gip del Tribunale di Bari del 24 giugno 2004.¹⁰⁷

Il principio di tassatività o sufficiente determinatezza della fattispecie penale, costituzionalmente sancito dall'art.25 comma 2° Cost., condivide la

¹⁰⁵ Cass. Pen., Sez. VI, 18 marzo 2004, n. 30373.

¹⁰⁶ Cass. Pen., Sez. III, 24 novembre 2010, sentenza n. 41513.

¹⁰⁷ Questioni incidentali di incostituzionalità furono inoltre prospettate in seno alla Corte di Cassazione: si veda, Cass. Pen. Sez. III, 20 novembre 2007, n.358; Cass. Pen., Sez. III, 12 novembre 2003, n. 47918.

medesima *ratio* ispiratrice del principio di legalità, il quale resterebbe rispettato nella forma, ma eluso nella sostanza, laddove la legge, stigmatizzando una data condotta comportamentale, lesiva di un bene giuridico meritevole di tutela, in termini di illiceità penale, non consenta di individuare con chiarezza e precisione il comportamento penalmente sanzionato.

Il principio in esame, verrebbe, pertanto, eluso dalla disposizione relativa al reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, in specifico riferimento a due profili. *In primis*, il giudice remittente, sottolinea l'inesistenza di contorni definitivi alla condotta tipica del reato, in relazione al ricorso ad una locuzione alquanto generica - "*ingenti quantitativi*" - adoperata dal legislatore ai fini dell'individuazione di uno degli elementi costitutivi della fattispecie. La genericità dell'espressione, conferma il giudice *a quo*, rimetterebbe la ricostruzione della condotta tipica del reato alle valutazioni pragmatiche compiute in sede di applicazione giudiziaria della norma. Inoltre, ulteriore censura riveste l'elemento soggettivo del reato. La norma, infatti, richiede espressamente che le condotte abusive di gestione dei rifiuti mirino alla realizzazione di un ingiusto profitto. Tuttavia, il giudice remittente, osserva l'impossibilità e contraddittorietà

logica nella possibilità di realizzazione di un profitto lecito in seguito allo svolgimento di un'attività comunque qualificata come abusiva, sicché l'ingiusto profitto, quale oggetto del dolo specifico richiesto, non sarebbe distinguibile dalla generica determinazione volitiva delle condotte abusive integranti il dolo generico.

La Corte Costituzionale con ordinanza del 6 luglio 2006 n.271, dichiara la questione di illegittimità sollevata manifestamente inammissibile.

Appare, inoltre, interessante constatare che le animate preoccupazioni garantiste del principio di tassatività della fattispecie penale non abbiano trovato accoglimento neanche nel panorama giurisprudenziale della Corte di Cassazione.

Infatti, il giudice nomofilattico mostra un atteggiamento adesivo all'intento legislativo di evitare aprioristici irrigidimenti normativi, accogliendo la possibilità una modulazione della fattispecie incriminatrice, operata dal giudice in sede applicativa, tenendo conto delle peculiarità del caso concreto, quali la tipologia dei rifiuti coinvolti, la loro qualità, le situazioni specifiche di riferimento.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Cass. Pen., Sez. III, 20 novembre 2007, sentenza n.358.

Infine, quanto al bene protetto dalla norma incriminatrice, questa prevede un'anticipazione della tutela dello stesso, qualificandosi il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti come reato di pericolo presunto. Trattasi di reati nei quali, il legislatore si astiene dall'inserimento del pericolo di lesione del bene protetto, generalmente individuato nella rilevante possibilità di verifica di un evento temuto, tra gli elementi costitutivi della fattispecie incriminatrice – come accade nei reati di pericolo cd. concreto -, per limitarsi a tipizzare una condotta al cui compimento generalmente si accompagna, sulla base di una regola di esperienza, il verificarsi dell'evento pericoloso.¹⁰⁹

In ordine all'individuazione del bene protetto, in dottrina, si prospettano soluzioni articolate. Infatti, talora esso viene individuato nella tutela della pubblica incolumità¹¹⁰; altre volte, criticandosi tale indirizzo, sulla base

¹⁰⁹ In tal senso: Cass. Pen., Sez. IV, 18 marzo 2004, n.30373, ove la Corte condivide il principio secondo cui il delitto *ex art.53-bis D.lgs. 22/97*, “*non richiede per la sua sussistenza il nocimento del territorio*”; Cass. Pen., Sez. III, 3 febbraio 2006, n.4503, in cui è precisato come “*il reato sussiste quando ne ricorrono i presupposti formali e non è di per un reato di danno o di pericolo concreto, pur dovendo questi aspetti essere valutati dal giudice quali conseguenze eventuali del reato.*”; Cass. Pen., Sez. III, 20 novembre 2007, n.358.

¹¹⁰ Tuffariello V., *I delitti ambientali*, Giuffrè Editore, 2008, p.221; Ramacci L., *Delitto di “Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”*: nuovi chiarimenti dalla Corte di Cassazione, in *Rivista Penale*, 2006, 02, p.186.

della considerazione della rilevanza di condotte *ex art.53bis* che pure non si traducano in alcuna offesa all'incolumità di cose o persone, si ritiene che la norma tuteli il bene ambiente¹¹¹, il solo che le attività organizzate oggetto di incriminazione, per la loro stabilità e pluralità di operazioni delle quali si compongono, siano idonee ad offendere; aggiungendo, inoltre, che l'eventuale profilo della dimensione pubblica dell'offesa possa semmai tradursi nel più congruo riferimento alla tutela dell'ordine pubblico.

La norma prosegue, poi, nel comma secondo, a prevedere una circostanza aggravante nel caso in cui il reato riguardi la gestione di rifiuti "*ad alta radioattività*".

Tale previsione ha suscitato non poche perplessità nel panorama dottrinario.¹¹² Infatti, proprio i rifiuti ad alta radioattività sono sottratti dall'art.8 comma 1° lett. a) del decreto Ronchi dall'ambito di operatività

Cfr.: Cass. Pen., Sez. III, 09 giugno 2004, n.25992, in cui la Suprema Corte ritiene che, al requisito della ingente quantità di rifiuti, oggetto delle operazioni abusive di gestione degli stessi, sia sotteso un implicito richiamo alla lesione o messa in pericolo della pubblica incolumità, che l'organizzata attività di gestione abusiva dei rifiuti deve determinare, stante la sua entità e la connessa rilevante aggressione ambientale che ne discende, per integrare il reato in esame.

¹¹¹ Ruga Riva C., *Diritto Penale dell'Ambiente*, Torino, Giappichelli Editore, 2011, p.147.

¹¹² Vergine A.L., *Rifiuti e scarichi: profili sanzionatori*, in Giampietro F. (a cura di), *Commento al Testo Unico Ambientale*, Milano, 2006, p.195.

dello stesso, in quanto regolati da specifiche normative, e con riguardo ai quali, mancano confini precisi della relativa nozione anche in ambito scientifico. Attenta dottrina sottolinea, inoltre, la mancata previsione di un regime sanzionatorio più severo per le ipotesi in cui l'attività di gestione abusiva abbia ad oggetto rifiuti pericolosi.¹¹³

Il comma terzo, ancora, prevede un inasprimento del trattamento sanzionatorio attraverso l'applicazione delle pene accessorie previste dagli artt. 28, 30, 32*bis*, 32*ter* del codice penale, ossia la interdizione dai pubblici uffici, l'interdizione da una professione o da un'arte, l'interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese, e l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, richiamandosi, in quest'ultimo caso, le limitazioni di cui all'articolo 33 del medesimo codice, le quali, però, si riferiscono specificatamente ai delitti colposi, alla cui categoria certo non appartiene la fattispecie delittuosa cui in esame e per la quale, *a fortiori*, è richiesto il dolo specifico. Il legislatore sembrerebbe incorso in un infortunio redazionale, testimone della grande

¹¹³ Bernasconi C., Guerra M., *Articolo 260* in Giunta F. (a cura di), *Codice Commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Cedam, 2007, p.431.

approssimazione che ha accompagnato la redazione della norma in questione.¹¹⁴

A conferma, ulteriore, della superficialità di redazione normativa, infine l'ultimo comma, il quale prevede, per un verso, il dovere in capo al giudice, con sentenza di condanna o patteggiamento *ex art.444 c.p.p.*, di ordinare “*il ripristino dello stato dell'ambiente*”; e per altro verso, la facoltà, “*ove possibile*”, di concedere la sospensione condizionale della pena *sub conditio* l'eliminazione del danno o pericolo per l'ambiente.

La formulazione della norma appare poco felice, in ragione di differenti considerazioni. Innanzitutto, l'assenza di una definizione normativa relativa alle operazioni di ripristino, le quali si avvalerebbero così di un contenuto alquanto vago, e ancor più indeterminato in virtù degli altrettanto labili confini del bene che ne sia oggetto, ossia l'ambiente. In secondo luogo, si mostra incongruo il riferimento all'interno della medesima disposizione, da

¹¹⁴ Molino P., *Il nuovo reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: luci ed ombre nella lotta alla “ecomafia”*, in Riv. Poliz., 2001, 5, p. 347; Siracusa L., *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in Ronco M., Ardizzone S. (a cura di), *Codice commentato ipertestuale – Leggi complementari*, Utet, 2007, p.124; Prati L., “*Il nuovo reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: una norma problematica*”, in *Ambiente & Sviluppo – Consulenza e pratica per l'impresa*, 2001, n.7: l'Autore riscontra nell'*empasse* del richiamo dell'art.33 c.p. un chiaro “*indice dell'approssimazione con cui la norma è stata redatta*”.

un lato, dell'obbligo per il giudice di ordinare il ripristino, e dall'altro, della facoltà dello stesso di concedere la sospensione condizionale della pena qualora il danno o pericolo all'ambiente sia eliminato, in quanto quest'ultima operazione concreta il contenuto della prima.

Infine, dubbi possono sollevarsi circa la natura che debba attribuirsi all'ordine di ripristino, se quale pena accessoria ovvero sanzione amministrativa irrogata dal giudice penale, con le conseguenze pratiche e processuali che ne discenderebbero.¹¹⁵ Il richiamo dell'art.444 c.p.p., ha precisato parte della dottrina, potrebbe far propendere per una qualificazione dell'ordine di ripristino in termini di sanzione amministrativa, dal momento che in sede di patteggiamento è preclusa l'irrogazione di pene accessorie. Eppure tuttavia, è possibile che il legislatore abbia inteso, attraverso il richiamo al patteggiamento, introdurre una deroga al generale regime di questo, al fine di rafforzare la tutela penale dell'ambiente.¹¹⁶

¹¹⁵ Prati L., *“Il nuovo reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: una norma problematica”*, in *Ambiente & Sviluppo – Consulenza e pratica per l'impresa*, 2001, n.7, p.628.

¹¹⁶ Bernasconi C., Guerra M., *Articolo 260* in Giunta F. (a cura di), *Codice Commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Cedam, 2007, p.431.

Benché il panorama dottrinario avesse auspicato una tempestiva correzione e integrazione del dettato normativo dell'art.53*bis*, il legislatore del 2006 si astenne dal soddisfarne le aspettative, adagiando il contenuto della norma *de qua* nel nuovo assetto normativo del Testo Unico Ambientale, ex art.260, il quale, come conferma una pronuncia della Corte di Cassazione, si pone in perfetta continuità normativa rispetto la previgente disciplina.¹¹⁷

L'attenzione giuridica alla norma si presenta, dunque, ancor più vigorosa, e nutrita dall'intervenute pronunce giurisprudenziali, attraverso cui arginare la caparbia ostinazione legislativa nella formulazione normativa del reato in oggetto.

Il profilo maggiormente discusso si presenta ancora relativo alla natura abituale o permanente del reato.

In linea generale, con l'etichetta di reato abituale si allude a quegli illeciti penali per la cui realizzazione sia necessaria la reiterazione nel tempo di più condotte della stessa specie. A titolo esemplificativo si richiama la fattispecie di cui all'art.572 c. p., relativa ai maltrattamenti in famiglia, il cui fatto tipico si integra soltanto per effetto di una pluralità di atti ripetitivi e usuali, i soli idonei a ledere il bene giuridico protetto.

¹¹⁷ Cass. Pen. Sez. III, 29 novembre 2006, n.9794.

Per contro, i reati permanenti delineano una tipologia di illeciti nei quali il protrarsi dell'offesa al bene giuridico tutelato è correlata alla volontà dell'autore dell'illecito, sicché penalmente assume rilevanza sia la realizzazione della condotta antiggiuridica quanto il suo mantenimento.¹¹⁸

Orbene, autorevole dottrina¹¹⁹ configura il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti come abituale, posto che la rilevanza penale del fatto risulterebbe subordinata alla reiterazione necessaria di una pluralità di operazioni illecite di gestione dei rifiuti. Tale indicazione, unitamente alla necessaria persistenza di una struttura organizzata che operi con continuità, consente di condurre un parallelismo alla fattispecie delittuosa di cui all'art.416 cod.pen.. Invero, affinché il reato di associazione per delinquere sia integrato è sufficiente la predisposizione di *“una struttura organizzativa, sia pur minima, ma idonea e soprattutto adeguata a realizzare gli obiettivi criminosi presi di mira”*¹²⁰. L'art.260, invece, richiede che allo *“allestimento di mezzi e attività continuative organizzate”* si affianchi il compimento di *“più operazioni”*, delle quali il dettato

¹¹⁸ Fiandaca G. e Musco E., *“Diritto Penale, Parte Generale”*, Zanichelli Editore, 2007, p. 196.

¹¹⁹ Bernasconi C., Guerra M., *Articolo 260* in Giunta F. (a cura di), *Codice Commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Cedam, 2007, pp.415 ss.

¹²⁰ Cfr.: Bernasconi C., Guerra M. in Giunta F. op.cit., p. 418.

normativo prosegue nell'individuazione. Inoltre, la circostanza che il legislatore abbia richiesto che siano realizzate “*più operazioni*”, induce alla conclusione secondo la quale l'integrazione della fattispecie possa aversi solo a seguito della commissione di almeno due delle operazioni indicate dalla norma. In assenza di tale elemento, quantunque sussista un'attività organizzata e continuativa, il reato non può dirsi integrato, rilevando al più quale ipotesi tentata.

La medesima impostazione definitoria appare confermata dalla Corte di Cassazione, la quale specifica altresì la qualificazione del reato come abituale improprio, in quanto la serie di condotte il cui reiterarsi nel tempo integra la fattispecie incriminatrice, è idonea, autonomamente ad integrare ulteriori reati, *sub specie* una pluralità di fattispecie contravvenzionali configurate dal codice dell'ambiente¹²¹.

Di diverso avviso, altrettanta autorevole dottrina¹²², qualifica il reato in esame come permanente, ancorandone la consumazione alla mera

¹²¹ Marescialli S., *Le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuto: una breve analisi del reato*, in Dir. e Giuripr. Agr.Alim. e dell'Ambiente, 2010, 9, p.550.
Cfr.: Cass. Pen., Sez. III, 03 novembre 2009, n.46705; Cass. Pen., Sez. III, 8 luglio 2010, n.29619.

¹²² Pietrini L., *Commento all'art.53-bis*, in (a cura di) Palazzo F.C. e Paliero C.E., *Commentario breve alle leggi penali complementari*, Padova, Cedam, 2007, p.260.

realizzazione di una sola delle condotte indicate dall'art.260, purché nel quadro di un'organizzazione continuativa per la quale si sia predisposto l'allestimento di mezzi. Secondo la stessa dottrina, infatti, il riferimento alla pluralità di operazioni deporrebbe in favore della necessaria esistenza di più condotte autonome e collocabili in un preciso arco temporale, e non la loro necessaria reiterazione nel tempo.

Un'interpretazione conciliatrice dei dicotomici orientamenti si ravvisa nella dottrina più acuta, la quale constata come il reato in oggetto abbia natura permanente e abituale. Infatti, la permanenza si rifletterebbe nel requisito della stabilità dell'organizzazione dedita alla abusiva gestione dei rifiuti, mentre l'abitualità sarebbe consona alla necessaria commissione di una pluralità di operazioni.¹²³

Quanto al *locus commissi delicti*¹²⁴, la Suprema Corte, posto il riconoscimento della natura abituale del delitto, ha ritenuto che la competenza territoriale in ordine al medesimo, sia individuabile “*nel luogo*

¹²³ Siracusa L., *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in Ronco M., Ardizzone S. (a cura di), *Codice commentato ipertestuale – Leggi complementari*, Utet, 2007, p.123.

¹²⁴ Vergine A.L., *Il reato di cui all'art.260 TUA: reato abituale, permanente o complesso?*, in *Ambiente & Sviluppo – Consulenza e pratica per l'impresa*, 2011, 7, p.207.

*in cui le varie frazioni della condotta, per la loro reiterazione, hanno determinato il comportamento punibile”*¹²⁵.

Altro profilo interpretativo controverso attiene la natura del soggetto autore del reato, se sia qualificata o meno, con contestuale identificazione della fattispecie incriminatrice entro la categoria dei reati comuni ovvero propri.

Nonostante, l'utilizzo ad opera del legislatore del pronome indefinito “*chiunque*” abbia indotto molti a reputare il reato come comune¹²⁶, si è a più voci sostenuto come la natura propria del reato rappresenterebbe la naturale conseguenza dell'analitica descrizione della condotta tipica da parte del legislatore.

Pertanto, poiché la fattispecie espressamente richiede che l'illecito sia commesso nel quadro di una predisposta attività organizzata e continuativa, è inevitabile che la condotta tipica possa integrarsi soltanto ad opera di una figura imprenditoriale, ossia dal soggetto che ricopra una posizione apicale nell'ambito della medesima struttura organizzativa. L'imprenditorialità del

¹²⁵ Cass. Pen., Sez. III, 03 novembre 2011, n.46705; Cfr.: Cass. Pen., Sez. III, 08 luglio 2010, n.29619.

¹²⁶ Ramacci L. op.cit..

Cfr.: Cass. Pen., Sez. V, 11 ottobre 2006, n.40330, ove la Corte sancendo che “*il reato non è una fattispecie propria*” e “*può concretamente essere commesso da “chiunque”*”, conferma la irrilevanza dell'osservazione di parte ricorrente, secondo la quale del reato *ex art.53-bis* avrebbero potuto risponderne i titolari delle autorizzazioni rilasciate ai fini dello smaltimento di rifiuti.

soggetto appare corroborata anche per l'inevitabile similitudine della locuzione "*allestimento di mezzi e attività continuative organizzate*" ex art.260, con quella di stampo civilistico, ex art.2082, che definisce la figura dell'imprenditore – *E' imprenditore chi esercita professionalmente un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi* -¹²⁷ .

Con riguardo alla connotazione abusiva che accompagna la gestione di rifiuti, richiamandosi a quanto sopra detto circa la prospettazione interpretativa dei confini da attribuirle, pare congruo sottolineare come l'adesione al canone interpretativo per così dire teleologico, mediante il quale addebitare il carattere in esame alle sole condotte del tutto clandestine, indurrebbe a ritenere il reato in esame alla stregua di un reato complesso.

¹²⁷ Pietrini L., *Commento all'art.53-bis*, in (a cura di) Palazzo F.C. e Paliero C.E., *Commentario breve alle leggi penali complementari*, Padova, Cedam, 2007, p.393; Bernasconi C., Guerra M., *Articolo 260* in Giunta F. (a cura di), *Codice Commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Cedam, 2007, p.416.
Cfr.: Cass. Pen., Sez. III, 16 dicembre 2005, n.4503.

Il reato complesso, ai sensi dell'art.84 cod.pen., si caratterizza per l'unificazione legislativa in un medesimo reato di fatti che integrerebbero autonome figure illecite.¹²⁸

Pertanto, si ritiene che l'attività organizzata e continuativa possa integrare ulteriori violazioni sanzionate, sia in via penale quanto amministrativa, le quali andrebbero assorbite nell'ambito della fattispecie ex art.260.

Si precisa, ulteriormente, che si incorrerebbe in un reato *necessariamente* complesso, con riguardo a quegli illeciti volti a sanzionare un'attività organizzata di gestione del tutto clandestina, in quanto la realizzazione del delitto inevitabilmente consta della commissione di ulteriori illeciti; *a contrario*, nelle diverse ipotesi di violazioni, ricorrerebbe la struttura del reato solo *eventualmente* complesso.¹²⁹

¹²⁸ Fiandaca G. e Musco E., "Diritto Penale, Parte Generale", Zanichelli Editore, 2007, p. 678.

¹²⁹ Bernasconi C., Guerra M., *Articolo 260* in Giunta F. (a cura di), *Codice Commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Cedam, 2007, p.421; Siracusa L., *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in Ronco M., Ardizzone S. (a cura di), *Codice commentato ipertestuale – Leggi complementari*, Utet, 2007, p.122; Vergine A.L., *Rifiuti e scarichi: profili sanzionatori*, in Giampietro F. (a cura di), *Commento al Testo Unico Ambientale*, Milano, 2006, p.196.

La natura complessa del reato, inoltre, solleva delicati problemi in ordine al configurarsi di una partecipazione concorsuale al delitto *de quo* e alla realizzazione, in forma monosoggettiva o concorsuale, dei singoli illeciti che ne formino la struttura complessa.

Infatti, se per un verso, tale connotazione problematica esula dall'ipotesi in cui più soggetti partecipino unitamente alla realizzazione di ogni frammento in cui la condotta tipica si articola, non può estendersi una responsabilità per il reato in esame a coloro i quali, limitandosi a partecipare alle singole operazioni abusive, non abbiano in alcun modo contribuito all'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate o al mantenimento delle stesse, cui abbiano provveduto solo uno o più agenti.

Emerge, dunque, un profilo interpretativo altamente discusso nel panorama dottrinario, attinente la natura monosoggettiva o associativa del reato in esame¹³⁰.

L'orientamento maggioritario, accolto anche dalla giurisprudenza di legittimità, si pone in favore di una ricostruzione del delitto di attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti quale fattispecie

¹³⁰ Murgia L., *L'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti: problemi interpretativi e di coordinamento. Reato associativo o monosoggettivo?*, in www.dirittoambiente.com

monosoggettiva.¹³¹ Corroborata una tale impostazione la considerazione secondo cui il pronome indefinito “chiunque”, *incipit* del dettato normativo, sia riferito non a quanti contribuiscano in vario modo alla realizzazione dell’illecito, bensì a coloro i quali integrino con la propria condotta gli elementi costitutivi della fattispecie incriminatrice.

Per contro, altra impostazione concettuale prospetta il delitto *de quo* come un reato plurisoggettivo necessario, la cui struttura inglobi, quale elemento costitutivo, la pluralità di agenti, le cui condotte, autonome e distinte, mirino alla realizzazione di un unico scopo, rappresentato dall’“ingiusto profitto”.¹³²

Pertanto, il soggetto terzo, distinto dal soggetto attivo del reato ovvero non appartenente al sodalizio criminoso, il quale compia una condotta

¹³¹ Cfr.: Cass. Pen., Sez. III, 20 aprile 2011, n. 15630, Ric. Costa ed altri, ai sensi della quale la Corte afferma la natura monosoggettiva e non plurisoggettiva della fattispecie di cui all’articolo 260 d.lv. 22\97, per la cui configurabilità non è affatto richiesta una pluralità di soggetti agenti. Argomenta il giudice nomofilattico, che ciò possa dedursi “agevolmente dalla stessa terminologia adoperata dal legislatore nell’*incipit* della norma “ (...) “né tale affermazione muta con riferimento alla necessità di una pluralità di operazioni in continuità temporale tra loro afferendo tale circostanza ad un dato oggettivo della condotta.”; Cass. Pen., Sez. III, 16 dicembre 2005, n.4503, ove è affermato che “Trattasi di una fattispecie monosoggettiva e non di concorso necessario, anche se nella pratica può assumere di fatto carattere associativo e di criminalità organizzata”.

¹³² Grasso G. e Romano M., *Commentario sistematico del codice penale, vol.II, artt. 85-149*, Giuffrè Editore, 2005, p.138.

contributiva alla realizzazione dell'ingiusto profitto, risponderà *ex art.110 c.p.*, del reato in oggetto, in concorso agli altri autori del medesimo.

Nel caso, tuttavia, in cui si ritenga che il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti sia un reato a concorso necessario, il contributo di un soggetto terzo estraneo al *pactum sceleris*, potrà qualificarsi come concorso esterno ed eventuale.¹³³

Un peculiare orientamento giurisprudenziale, in proposito, appare incline a contestare, in concorso al reato di cui all'art.260 anche il delitto di associazione a delinquere, *ex art.416 c.p.*, nel momento in cui l'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti sia realizzata da due o più persone.¹³⁴ Una siffatta conclusione incontra, tuttavia, accorte reticenze della più avveduta dottrina.¹³⁵

Infatti, il delitto di associazione a delinquere, *ex art.416 c.p.*, tipizza la condotta di due o più persone le quali si associno al fine di perseguire un

¹³³ Si pensi, all'ipotesi di un soggetto, che avendo notizia dell'esistenza di una cooperativa dedita al traffico illecito di rifiuti, pur avendone l'obbligo giuridico, in virtù della posizione istituzionale ricoperta, ometta di denunciare il fatto, o contribuisca, con un proprio intervento, a mantenere in vita l'associazione.

¹³⁴ Cass. Pen., Sez.. III, 11 giugno 2008, n.23638.

¹³⁵ Bernasconi C., Guerra M., *Articolo 260* in Giunta F. (a cura di), *Codice Commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Cedam, 2007, p.427.

indeterminato programma delittuoso. Orbene, tali elementi sarebbero elusi dalla prospettata ricostruzione giurisprudenziale. Infatti, la pluralità di delitti, intima vocazione della struttura associativa, non si riscontrerebbe nel caso di un sodalizio criminoso tra due o più soggetti diretto squisitamente alla commissione del reato di cui all'art.260, in quanto quest'ultimo, benché presenti una struttura complessa, integra un'unica fattispecie; né, il medesimo requisito potrebbe coincidere con le più operazioni necessarie ad integrare lo stesso art.260, in quanto queste assumono natura di illeciti contravvenzionali.

Infine, uno sguardo va rivolto al regime sanzionatorio di cui il delitto in esame sia corredato.

La natura delittuosa dell'illecito comporta l'applicazione di un regime sanzionatorio maggiormente rigoroso, rispetto alla generalità degli illeciti contravvenzionali in materia ambientale.

È così prevista la pena della reclusione da un minimo di un anno ad un massimo di sei anni, inasprita dal richiamo, *ex comma 3°*, delle pene accessorie di cui agli artt. 28, 30, 32 *bis*, 32 *ter* e 33 del codice penale.

Tuttavia, desta perplessità il mancato richiamo dell'istituto della confisca obbligatoria, operante invece nel caso di condanna ovvero di applicazione

della pena su richiesta delle parti *ex art.444 c.p.p.* per i reati di cui agli art.256, 258 comma 4° e 259 comma 1° del T.u. Probabilmente, tale *defaillance* discende dalla possibilità che il reato di cui all'art.260 venga realizzato anche con modalità (ad esempio, il commercio) che non implicino trasporto di rifiuti.

Ferma l'esigenza di un tempestivo intervento normativo volto a colmare tale significativa lacuna, si assiste, nell'attesa, all'evolversi di una tendenza giurisprudenziale volta a ritenere operante, anche con riguardo alla fattispecie oggetto di trattazione, lo strumento della confisca obbligatoria. In specie, esemplare l'orientamento giurisprudenziale, più volte affermato, volto a riconoscere l'estensione della confisca obbligatoria del mezzo di trasporto, attraverso cui le attività organizzate al traffico illecito di rifiuti siano state poste in essere, al delitto in questione.¹³⁶ Rileva, infatti, la

¹³⁶ Cass. Pen. Sez. III, 20 settembre 2010, n.33916: "*Per il reato di cui all'art. 259 del d. lgs. n. 152/2006, (traffico illecito di rifiuti) è obbligatoria la confisca del mezzo di trasporto. Tale norma contiene, infatti, un riferimento esplicito a tutte le ipotesi di cui all'art. 256, compresa quella del trasporto, senza operare alcuna distinzione in merito all'attività di gestione illecita per la quale i rifiuti sono trasportati. Pertanto, la confisca del mezzo va disposta, non solo nell'ipotesi di trasporto illecito di rifiuti di cui all'art. 256, di trasporto di rifiuti senza formulario o con formulario con dati incompleti o inesatti, ovvero con uso di certificato falso durante il trasporto, ma anche per le attività organizzate per il traffico illecito dei rifiuti allorché tali attività siano compiute utilizzando mezzi di trasporto. I veicoli impiegati per il traffico illecito di rifiuti costituiscono non già i mezzi contingentemente utilizzati per la commissione del reato, ma lo strumento essenziale che integra gli estremi della fattispecie astratta di reato,*

Suprema Corte, come il mancato espresso richiamo, in seno al già art.53bis del Decreto Ronchi, poi reiterato nell'attuale art.260 TUA, della misura della confisca obbligatoria sia ascrivibile, pena l'irragionevolezza della scelta del legislatore di predisporre il medesimo strumento in ordine a fattispecie meramente contravvenzionali, alla circostanza che il reato *de quo* non presupponga, ai fini della sua realizzazione, il necessario utilizzo del mezzo di trasporto.¹³⁷

Ad ogni modo, resta salva l'operatività della confisca facoltativa, laddove ne ricorrano le condizioni normativamente imposte dall'art.240 del codice penale. In questo caso, tuttavia, non solo l'esercizio di tale facoltà incontra il vincolo di una adeguata motivazione ad opera del giudice che vi ricorra, ma la stessa incidenza applicativa, soprattutto in termini di efficacia monitoria della misura, risulterà certamente diversa di quanto si avrebbe laddove la stessa misura beneficiasse di applicazione automatica, senza

atteso che la norma punisce una serie di condotte che devono essere realizzate attraverso la predisposizione di mezzi e attività continuative organizzate”.

Si veda inoltre Cass. Pen. Sez. III, 10 gennaio 2012, n.176.

¹³⁷ Cass. Pen., Sez. III, 12 dicembre 2007, n.4746, relativamente alla confisca degli automezzi attraverso cui l'indagato, legale rappresentante di società di intermediazione e trasporti, avrebbe realizzato un illecito trasporto di rifiuti dal nord Italia alla regione delle Marche, in quanto detti rifiuti, risultavano mediante la falsificazione dei propri codici di identificazioni, destinati ad attività di recupero, invece, in fatto, eluse.; Cfr.: Cass. Pen., Sez. III, 25 giugno 2008, n.35879; Cass.Pen., Sez. III, n.33916; Cass. Pen., Sez. III, 15 febbraio 2006, n.10900.

riferirsi, poi, alla necessitata esclusione dell'ammissibilità della stessa, nell'ipotesi di applicazione della pena su richiesta delle parti, *ex art.444*.¹³⁸

¹³⁸ Molino P., *Il nuovo reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: luci ed ombre nella lotta alla "ecomafia"*, in Riv. Poliz., 2001, 5, p.348-349: l'Autore, sottolinea l'illogicità della mancata previsione della misura della confisca nella norma in esame, laddove, invece, altrove – ci si riferisce al Progetto di legge per l'introduzione di un nuovo titolo nel codice penale dedicato ai delitti ambientali - sia lo stesso legislatore a volerne ampliare la portata applicativa – riconoscendo, in ordine, ai nuovi reati di "alterazione dell'ambiente" e "traffici contro l'ambiente", la possibilità al giudice di disporre la confisca anche in caso di patteggiamento-.

III

La responsabilità penale ambientale degli enti giuridici

Il d.lgs. 7 luglio 2011 n.121, in attuazione della direttiva europea cd. *ecocrime*, 2008/99/Ce, introduce nel nostro ordinamento giuridico significativi profili innovativi, dei quali merita plauso il riconoscimento della responsabilità delle persone giuridiche in materia ambientale.

L'introduzione di siffatta responsabilità rappresenta il primo passo verso la predisposizione di efficaci strumenti di contrasto alla criminalità ambientale, la quale è fisiologicamente una criminalità d'impresa e di profitto. Infatti, le condotte maggiormente lesive del bene ambiente, appaiono proprio realizzate nel contesto di attività economiche.

Una simile caratterizzazione del fenomeno criminale in materia ambientale, del resto, era stata già percepita dal legislatore del Tua, il quale in materia di rifiuti, aveva avvertito l'esigenza di qualificare diversamente come illecito amministrativo ovvero penale – seppur nella forma contravvenzionale – la condotta tipizzata dall'art. 192 Tua, abbandono di rifiuti, laddove detta condotta fosse stata realizzata o meno nel contesto di un'attività di impresa.¹³⁹

Tuttavia, pare indiscutibilmente da escludere, la possibilità che la norma testé citata si presti a legittimare ipotesi di responsabilità amministrativa degli enti da reato ambientale. L'assunto trova conferma e vigore in seno ad una pronuncia della Corte di Cassazione,¹⁴⁰ la quale corrobora l'orientamento preponderante in dottrina, volto a qualificare come eccessivamente generico il rinvio, *ex art.192 comma 4° TUA*, alla

¹³⁹ L'art. 192, Divieto di abbandono, dispone quanto segue:

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 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.

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.

¹⁴⁰ Cass. Pen., Sez. II, 6 novembre 2008, n. 41329. Il ricorso al giudice nomofilattico si inserisce in un procedimento per il reato di cui all'art.256 TUA, in corso del quale fu disposto il sequestro dei mezzi adibiti al trasporto dei rifiuti. Avverso tale misura, ricorse l'ente, proprietario dei mezzi medesimi, adducendo la propria estraneità al fatto in ordine al quale la misura del sequestro fosse stata disposta.

disciplina di cui D.lgs. 231/2001, perché possa operare come generale richiamo di tutte le disposizioni in esso contenute.¹⁴¹

L'ordinamento giuridico italiano disconosceva, antecedentemente la riforma del 2001, ogni forma di responsabilità penale delle persone giuridiche, in ossequio al principio individualistico, di matrice romanistica, *societas delinquere non potest*. La *ratio* di una tale opzione politico-criminale trova il proprio fondamento nel disposto normativo *ex art.197 c.p.*. Si ritiene, infatti, che laddove il nostro sistema penale contemplasse una forma di responsabilità penale degli enti, la norma in esame, la quale riconosce una obbligazione civile di garanzia della persona giuridica per l'ipotesi in cui il soggetto che ne sia rappresentante legale versi in condizione di insolvibilità e abbia commesso un reato, agendo o in violazione degli obblighi scaturenti dalla qualità rivestita ovvero nell'interesse della persona giuridica, non vanterebbe senso alcuno.¹⁴²

Inoltre, il riconoscimento di una colpevolezza in capo agli enti giuridici per condotte delittuose altrui, ossia adottate dalle persone fisiche per mezzo

¹⁴¹ Beltrani S., *Responsabilità amministrativa di persone giuridiche ed enti e reati ambientali*", in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2009, 3, p. 142.

¹⁴² Fiandaca G. e Musco E., *"Diritto Penale, Parte Generale"*, Zanichelli Editore, 2007, p.159.

delle quali l'ente opera, incontra una battuta d'arresto nel principio costituzionale, sancito dall'art.27 comma 1° Cost., di personalità della responsabilità penale, sormontabile sol che si aderisca alla teoria cd. organicistica della persona giuridica, ai sensi della quale proprio il rapporto di rappresentanza organica intercorrente tra l'ente e le persone fisiche per mezzo delle quali opera, consentirebbe di imputare direttamente all'ente ogni attività giuridica che sia stata condotta dal proprio organo.

Lo scenario normativo conobbe un significativo mutamento allorché, in attuazione alla legge delega n.330 del 29 settembre 2000, venne introdotta, con d.lgs. 8 giugno 2001 n.231 una responsabilità amministrativa da reato degli enti collettivi.

Benché il *nomen iuris*, attento ad acquietare le preoccupazioni che animavano il mondo imprenditoriale, allarmato dalle conseguenze, anche economiche, che l'impatto del nuovo assetto normativo avrebbe potuto produrre, alluda ad una responsabilità di tipo amministrativistico, più voci in dottrina¹⁴³ propendono per il riconoscimento di una dissimulata e

¹⁴³ Fiandaca G. e Musco E., op.cit., p. 163; Pavanello R., *D.lgs. 121/2011: "231-Ambiente"*, in *Dossier Ambiente*, 2011, 96, pp..2 ss.

sostanziale responsabilità penale degli enti, dal momento che tale responsabilità risulti derivante da reato, accertata con procedimento penale e collegata a sanzioni particolarmente afflittive (quali sanzioni pecuniarie, interdittive, ed ancora la confisca, la pubblicazione della sentenza).

Per completezza e correttezza espositiva, deve segnalarsi l'ulteriore indirizzo, condiviso dalla giurisprudenza di legittimità, inteso a qualificare la responsabilità da reato degli enti quale un *tertium genus* rispetto ai tradizionali modelli di responsabilità penale e amministrativa.

Appare opportuno, in via preliminare, tracciare i principi fondamentali della disciplina relativa alla responsabilità degli enti.

Il regime normativo delineato dal d.lgs. 231/2001, sancisce una sorta di corresponsabilità tra la persona giuridica e la persona fisica che abbia tenuto una condotta illecita qualora ricorrano le condizioni delineate dall'art.5. Tale ultima norma dispone che in caso di commissione di uno o più illeciti espressamente e tassativamente previsti dalla stessa legge – cd. reati presupposto – ad opera di un soggetto appartenente al vertice aziendale e che ricopra una posizione apicale – per tale intendendosi l'esplicazione di funzioni di amministrazione, direzione, rappresentanza dell'ente o controllo e gestione in fatto dello stesso – ovvero di un soggetto

subordinato agli altrui poteri di vigilanza e controllo, l'ente sia chiamato in causa a rispondere del fatto illecito, qualora questo sia stato commesso nel suo interesse o a suo vantaggio.

L'autonomia caratterizzante la responsabilità amministrativa da reato dell'ente, rispetto la responsabilità penale del reo, trova conferma nella circostanza che essa sussiste quantunque l'autore del reato non sia stato identificato o non sia imputabile, ed ancora qualora il reato si estingua per cause diverse dall'amnistia (art.8).

Appare opportuno, inoltre, per una completa comprensione della normativa, sottolineare la sottigliezza concettuale che accompagna la distinzione terminologica volutamente cercata dal legislatore laddove affianca all'"interesse" perseguito il "vantaggio" per l'ente.

Infatti, mentre l'"interesse" si pone come intrinseca caratterizzazione soggettiva della condotta del reo, prestandosi ad una valutazione *ex ante*, il "vantaggio", invece, può non coadiuvare la condotta dell'agente, e sussistere nonostante non appartenga all'azione delittuosa l'intento di beneficiarne l'ente, prestandosi così ad una verifica *ex post*.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Fiandaca G. e Musco E., "Diritto Penale, Parte Generale", Zanichelli Editore, 2007, p.165.

Quanto all'ambito applicativo, per così dire soggettivo, delle disposizioni sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, l'art.1 del citato D. Lgs. n. 231/2001, individua quali soggetti destinatari della stessa non solo gli enti forniti di personalità giuridica, ma anche le società ed associazioni che ne siano prive. Unico limite, in tal senso, si raffronta con riguardo allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli enti pubblici non economici, nonché agli enti che svolgano funzioni di rilievo costituzionale. Con riguardo al campo soggettivo di applicazione di tale responsabilità, funge da pietra miliare la recente pronuncia del giudice delle leggi, n. 15657/2011¹⁴⁵, con la quale si è riconosciuta l'applicabilità del D.lgs. n. 231/2001 anche alle imprese individuali.

In specie, nell'ambito di un procedimento penale per il reato di cui allo art. 260 TUA, fu contestata l'applicazione della misura interdittiva della revoca dall'autorizzazione alla raccolta, trasporto, conferimento di rifiuti speciali in capo ad una ditta individuale siciliana, in quanto nella nozione di "ente" si ritenne non potersi comprendere l'impresa individuale. In risposta alla doglianza, la Corte si presta a talune osservazioni di carattere generale.

¹⁴⁵ Cass. Pen., Sez. III, 20 aprile 2011, n. 15657. Cfr.: Taina M., *Decreto n.231/2001: un caso di applicazione indiretta ai reati ambientali (nota a Cass. Pen. n. 15657/2011)*, in *Ambiente & Sviluppo – Consulenza e pratica per l'impresa*, 2011, 7, p.634.

Infatti, la Suprema Corte sostiene come la gamma dei soggetti destinatari delle prescrizioni normative contenute nel D.lgs. n. 231/2001 vadano individuate “*non soltanto mediante la loro espressa previsione o altrettanto espressa esclusione*”, ma altresì in ragione della loro appartenenza alla generica categoria di enti forniti di personalità giuridica, nonché di società e associazioni che ne siano prive, cui rimanda il citato art.1. Inoltre, si sottolinea, la perfetta riconducibilità dell’impresa individuale alla figura della persona giuridica, nella quale la persona dell’imprenditore, soggetto fisico, si confonde con l’attività da esso svolta. Un’esclusione delle imprese individuali dall’area dei destinatari della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, apparirebbe dunque incostituzionale, in ordine al duplice profilo della irragionevolezza del sistema e della disparità di trattamento che si instaurerebbe tra coloro che abbiano aderito a forme semplici di impresa e coloro che, per svolgere l’attività, ricorrano a strutture maggiormente articolate e complesse.

Con riferimento ai cd. reati presupposto, l’elencazione originaria stilata dal legislatore ha conosciuto nel tempo una progressiva estensione, comprendendo anche i reati societari e finanziari, i delitti contro la personalità individuale e altre ipotesi delittuose.

Tuttavia, le fattispecie in materia ambientale ne furono sempre escluse, benché la medesima legge delega n. 330 del 29 settembre 2000 contemplasse proprio i reati ambientali tra i reati presupposto. La *ratio* di tale scelta politico-criminale è forse riconducibile all'adesione ad un approccio gradualistico nell'introduzione di questa nuova forma di responsabilità per gli enti.

Rivoluzionario, quindi, si presenta l'art.2 del d.lgs.121/2011, il quale modifica l'assetto normativo del d.lgs.231/2001, inserendovi il nuovo art.25 *undecies*, contenente un ampio elenco di reati presupposto aventi ad oggetto la materia ambientale.

Tra i reati ambientali idonei a fungere da reato presupposto possono, sinteticamente, richiamarsi alcuni reati in materia di inquinamento idrico (a titolo esemplificativo si rinvia agli illeciti individuati ex art.137, comma 3° e comma 13° Tua), diverse fattispecie in materia di rifiuti (quali, ad esempio, gestione abusiva di rifiuti pericolosi e non, ex art.256 comma 1°, spedizione illecita di rifiuti, ex art.259, attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, ex art.260), un unico reato nel settore dell'inquinamento atmosferico (trattasi del superamento dei valori limite di emissione e dei valori limite di qualità dell'aria contemplati dalla normativa di settore), ed

infine i reati neo introdotti di “Uccisione, distruzione, cattura, prelievo o possesso di esemplari di specie animali o vegetali selvatiche protette”, ex art.727 *bis* c.p. e “Danneggiamento di *habitat*” ex art. 733 *bis* c.p..¹⁴⁶

L’elaborazione del catalogo dei reati ambientali rilevanti come reati presupposto non si mostra esente dalle obiezioni e critiche della più attenta dottrina. Emerge, innanzitutto, l’insormontabile incoerenza legislativa laddove tra i reati in materia di rifiuti non si sia menzionato quello di abbandono di rifiuti, ex art.192 *Tua*, posto che proprio tale norma fu precursore dell’attenzione normativa verso condotte illecite realizzate in un contesto imprenditoriale.¹⁴⁷ Inoltre, manca il recepimento in tale catalogo proprio di quei reati previsti dal codice penale (Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi, art.434 c.p., e Avvelenamento di acque o di sostanze

¹⁴⁶ Scarcella A., *Nuovi “ecoreati” ed estensione ai reati ambientali del D.Lgs. n. 231/2001 sulla responsabilità degli enti*, in *Ambiente & Sviluppo – Consulenza e pratica per l’impresa*, 2011, 10, p.857.

¹⁴⁷ Maglia S., *D.l.gs. 121/2011: tutela penale dell’ambiente*, in *Dossier Ambiente*, 2011, 96, pp.25 ss.; Manduchi C., *La riforma dei reati ambientali e il D.Lgs. n.231/2001: prime riflessioni*, in *Ambiente & Sviluppo – Consulenza e pratica per l’impresa*, 2011, 8 – 9, pp.731 ss.

alimentari, art.439 c.p.), veicolo per una tutela penale dell'ambiente realizzata in via giurisprudenziale¹⁴⁸.

Non si è taciuta, ancora, la circostanza che la responsabilità delle persone giuridiche non sia stata introdotta dal legislatore in ordine agli illeciti ambientali idonei ad arrecare danni alla salute delle persone ovvero un deterioramento significativo della qualità dell'aria, del suolo, delle acque, della fauna e della flora, come richiesto dalla direttiva, ma sia stata limitata a fattispecie contravvenzionali, già ampiamente criticate per la funzione meramente sanzionatoria di precetti amministrativi, originando così perplessità di compatibilità costituzionale, da un punto di vista contenutistico, essendosi disattese le indicazioni di matrice europea.¹⁴⁹

Il profilo problematico assume rilevanza anche in relazione ai criteri di imputazione soggettiva della responsabilità in capo agli enti. Laddove la direttiva europea richiede intenzionalità e/o colpa grave, il nostro legislatore conferma, riferendosi a fattispecie contravvenzionali, la rilevanza della colpa semplice, con l'ulteriore difficoltà relazionale

¹⁴⁸ Anile F., *Ecoreati e 231: il diritto penale, l'ambiente e la responsabilità amministrativa, delle persone giuridiche*, in *Rifiuti – Bollettino di Informazione Normativa*, 2011, 190, pp. 4 ss..

¹⁴⁹ Manduchi C., *op. cit.*

dell'illecito commesso al vantaggio o all'interesse che ne discenderebbe per l'ente.

La disciplina generale del d.lgs. 231/2001 delinea, quanto a criteri di imputazione soggettiva, un modello di colpevolezza *sui generis*, definibile come colpa di organizzazione, e disciplinata diversamente a seconda che l'autore del reato presupposto vesta un ruolo apicale o subordinato.

Con riferimento alla prima ipotesi, l'art.6 del d.lgs. 231/2001 propone una presunzione di responsabilità in capo all'ente, il quale è ritenuto responsabile, salvo non fornisca la prova dell'efficace adozione di un modello organizzativo e gestionale atto a prevenire la commissione dei reati del tipo di quello realizzato, e l'elusione fraudolenta dello stesso ad opera dell'autore del reato.

Diversamente, l'art.7 onera la pubblica accusa di dimostrare la riconducibilità del reato presupposto alla violazione di obblighi di vigilanza e direzione, laddove il soggetto attivo del reato si fosse trovato in posizione subordinata.

Il modello organizzativo e gestionale è un documento contenente delle regole di condotta costituenti la trama comportamentale di quanti agiscono all'interno dell'ente, al fine di impedire la commissione di determinati

reati. L'adozione del modello organizzativo è facoltativa, come ribadito con vigore dalla giurisprudenza di legittimità¹⁵⁰, benché la relativa adozione riceva un cospicuo incentivo dalla possibilità di beneficiare dell'esimente *ex art.6*.

Un profilo problematico connesso all'adozione di siffatto modello organizzativo attiene alla lacunosità con la quale, il comma 2° dell'art.6 traccia il contenuto minimo del modello organizzativo. L'evidente superficialità delle indicazioni normativamente fornite appare come percepita dal legislatore del 2008, il quale in sede di riscrittura della disciplina in materia di salute e sicurezza dei luoghi di lavoro ha inserito nel TU di cui al D.lgs. n.81/2008 un prospetto di regole maggiormente rigorose, in grado di elevarsi a parametro valutativo di lacune o invalidità dei modelli organizzativi. Si reputa, tuttavia, quanto più opportuno un intervento normativo atto a circoscrivere i contenuti minimi dei modelli organizzativi in materia ambientale, agevolando, consequenzialmente, l'attività giudiziaria competente valutare l'idoneità e l'efficacia preventiva dei reati del modello organizzativo medesimo.

¹⁵⁰ Cass. Pen., sez. IV, 2 ottobre 2006, n.32626.

Infine, quanto al regime sanzionatorio a carico dell'ente, il legislatore del 2011, si è avvalso della facoltà conferitagli in sede di delega, di non ricorrere necessariamente alle sanzioni di tipo interdittivo, previste dal D. Lgs. n. 231/2001, circoscrivendone l'applicabilità a limitate ipotesi, tra le quali figura il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti. A notazione conclusiva, può rinvenirsi come in merito alla fattispecie incriminatrice oggetto di trattazione del presente lavoro, e della sua riconosciuta gravità e centrale importanza in ordine ad una maggiore tutela del bene ambiente, si presenti la cornice edittale più significativa prevista dalla novella legislativa del 2011. Difatti, alla maggiore cospicuità della sanzione pecuniaria, sempre articolata per quote secondo il tradizionale modello del D.lgs. n.231/2001, si affianca l'operatività della misura interdittiva definitiva dall'esercizio dell'attività, nel caso in cui l'ente sia stabilmente utilizzato allo scopo ultimo o prevalente di consentire o agevolare la commissione del reato di cui all'art.260 TUA.

IV

Criminalità ambientale ed Ecomafia

Un attento esame alla realtà criminale moderna conduce a constatare il crescente ruolo protagonista delle organizzazioni di stampo mafioso in materia ambientale.

Il termine “ecomafia”, neologismo italiano di recente memoria, indica proprio quei settori della criminalità organizzata il cui *business* redditizio sia concentrato in attività illecite arrecanti danno all’ambiente. *In primis*, si registra la predilezione per il circuito dei rifiuti, dal loro traffico all’illecito smaltimento.

Il *business* dell’ecomafia dei rifiuti speciali subisce un cospicuo incremento nel tempo. I Rapporti Ecomafia, stilati annualmente da Legambiente, ne offrono una tragica testimonianza.

Difatti, si è passati da un giro d’affari di 4 miliardi e mezzo nel 2007 ai 7 miliardi nel 2008.¹⁵¹ Si tratta di un’attività particolarmente redditizia, e pertanto ambita da organizzazioni criminali, ma anche da imprenditori, funzionari e amministratori pubblici, sicché appare lecito riferirsi ad una vera e propria “Rifiuti S.p.a.”, operante nell’intero territorio nazionale.

¹⁵¹ Rapporto Ecomafia 2009, Osservatorio Ambiente e Legalità, Edizioni Ambiente, pp.51 ss.

Il ciclo illegale dei rifiuti vede in classifica, secondo i dati riportati nel Rapporto Ecomafia del 2010¹⁵², primeggiare ancora una volta la Campania, con un numero record di reati accertati, pari a 810, seguita da Puglia, Calabria e Sicilia, le quattro regioni della nostra penisola tradizionalmente legate ad una cultura mafiosa.

Un significativo strumento di repressione del fenomeno è stato rappresentato proprio dall'introduzione normativa del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

La natura delittuosa del reato e il rigoroso regime sanzionatorio di cui si avvalga hanno permesso di reputare l'illecito in questione un fondamentale contributo alla lotta contro le ecomafie.

Infatti, anche da un punto di vista propriamente processualistico, è consentito, in ordine al reato di cui all'art.260, l'utilizzo delle intercettazioni telefoniche e ambientali nel corso delle indagini preliminari, utili ausili probatori nella ricostruzione della effettiva struttura organizzativa esistente e nell'individuazione delle più operazioni realizzate. Inoltre la pena detentiva prevista consentirebbe anche l'arresto in flagranza.

¹⁵² Rapporto Ecomafia 2010, Osservatorio Ambiente e Legalità, Edizioni Ambiente, pp. 28 ss.

L'esperienza applicativa ne conferma pienamente l'importanza repressiva: in soli sette anni di applicazione della norma sono state condotte ben 123 inchieste contro i trafficanti di veleni, 2.328 persone denunciate e oltre 500 aziende coinvolte.

I progressi alla lotta contro l'ecomafia si attestano segnatamente positivi ed in crescita, sebbene ancora il nostro ordinamento attenda la tempestiva previsione di nuovi delitti contro l'ambiente nel codice penale.

Riferimenti Bibliografici

Amendola G., *Attività organizzate al traffico illecito di rifiuti, Il commento*, in *Diritto Pen. e Proc.*, 2001, 6.

Amendola G., *L'interpretazione autentica della definizione comunitaria di rifiuto nel "d.l. omnibus"*, in *Diritto Pen. e Proc.*, 2002, 8.

Amendola G., *Violazioni e sanzioni in tema di rifiuti nel nuovo Testo Unico Ambientale: prime osservazioni*, Istituto Poligrafico Zecca dello Stato, 2006.

Anile F., *Ecoreati e 231: il diritto penale, l'ambiente e la responsabilità amministrativa, delle persone giuridiche*, in *Rifiuti – Bollettino di Informazione Normativa*, 2011, 190.

Balossi M.V., *“Attività organizzate per il Traffico illecito di rifiuti: D.lgs. n.152/2006, art.260”*, in *Ambiente & Sviluppo – Consulenza e Pratica per l'impresa*, 2007, 1.

Beltrani S., *Responsabilità amministrativa di persone giuridiche ed enti e reati ambientali*”, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, 2009, 3.

Bernasconi C., Guerra M., *Articolo 260* in Giunta F. (a cura di), *Codice Commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Cedam, 2007.

Blasi E., *Rapporto sul sito di Priolo nella prospettiva della Corte di Giustizia delle Comunità Europee*, in *Gazzetta Ambiente*, 2009, 3.

Brambilla P., *Le sanzioni ambientali in Italia*, in *Riv. giur. ambiente* 2008,1.

Busca C., *La revisione della normativa sui rifiuti e sottoprodotti: verso un nuovo regime certo?*, in *Rifiuti, Bollettino di informazione normativa*, 4/2007, n.139.

Dell'anno P. e Picozza E., *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. I: Principi generali*, CEDAM, 2012.

Di Girolamo A., *Nuove definizioni nell'ambito della disciplina dei rifiuti: la novella dell'art.183 del D.Lgs. n.152/2006*, in *Ambiente & Sviluppo – Consulenza e Pratica per l'impresa*, 2011, 4.

Fiandaca G. e Musco E., *“Diritto Penale, Parte Generale”*, Zanichelli Editore, 2007.

Fimiani P., *Imprese ed enti: estesa ai reati ambientali la responsabilità prevista dal D.lgs.231/2001*, in *Rifiuti – Bollettino di Informazione Normativa*, 2011, 188.

Franzin D., *La Corte Costituzionale e la definizione di rifiuto: nuovo capitolo di una complessa vicenda di illegittimità comunitaria*, in *Cass. Pen.* 2011, 1.

Gargani A., *Reati contro l'incolumità pubblica, Parte Speciale, Vol. IX*, Giuffrè Editore, 2008.

Gatta G.L., *La nozione di rifiuto tra diritto penale e diritto comunitario: rinnovati dubbi di legittimità costituzionale*, in *Il corriere del merito*, 2007, 2.

Giampietro F., *Commento al Testo Unico Ambientale*, IPSOA 2006.

Giampietro F., *Sottoprodotto, rifiuto e diritto comunitario*, in www.Ambientediritto.it.

Grasso G., *Introduzione. Diritto penale ed integrazione europea*, in *Lezioni di diritto penale europeo*, Giuffrè, 2007.

Grasso G. e Romano M., *Commentario sistematico del codice penale, vol.II, artt. 85-149*, Giuffrè Editore, 2005,.

Grillo C., *La politica criminale in Italia nel quadro della lotta contro la criminalità ambientale*, in *Ambiente & Sviluppo – Consulenza e Pratica per l'impresa*, 2011, 8-9.

Lanucara L., *Nuovi principi e vecchie questioni. Le principali fattispecie penali previste nel Testo Unico Ambientale, recentemente modificato e principio di offensività*, in *Riv. Pen.*, 2011, 3.

Lo Monte E., *La Direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente: una (a dir poco) problematica attuazione*, in *Dir. Giurispr. Agr. Alim. Amb.*, 2009, 4.

Maddalena P., *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Ambiente & Sviluppo – Consulenza e pratica per l'impresa*, 2012, 1.

Maglia S., *A due anni dal Ronchi. Le norme tecniche, il Ronchi-ter, la giurisprudenza, le prospettive*, in www.lexambiente.it .

Maglia S. e Liberale A.M., “*Prime osservazioni sulla nuova Direttiva europea sui rifiuti*”, in *Ambiente & Sviluppo – Consulenza e pratica per l’impresa*, 2009, 8.

Maglia S., *D.lgs. 121/2011: tutela penale dell’ambiente*, in *Dossier Ambiente*, 2011, 96.

Manduchi C., *La riforma dei reati ambientali e il D.Lgs. n.231/2001: prime riflessioni*, in *Ambiente & Sviluppo – Consulenza e pratica per l’impresa*, 2011, 8 – 9.

Mantini P., *Lezioni di Diritto Pubblico dell’Ambiente*, Padova CEDAM 1991.

Marescialli S., *Le attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: una breve analisi del reato*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria, Alimentare e dell’Ambiente*, 2010, 9.

Maugeri A.M., *La dichiarazione di incostituzionalità di una norma per violazione di obblighi comunitari ex artt.11 e 117 Cost.: si aprono nuove prospettive?* In Riv. Pen. 2011, 3.

Molino P., *Il nuovo reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: luci ed ombre nella lotta alla “ecomafia”*, in Riv. Poliz., 2001, 5.

Murgia L., *L'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti: problemi interpretativi e di coordinamento. Reato associativo o monosoggettivo?*, in www.dirittoambiente.com

Paone V., *Nota a Cass. Pen. Sez. III, 12 dicembre 2008, n.46029*, in Ambiente & Sviluppo – Consulenza e pratica per l'impresa, 2009,7.

Pallotta S., *La nozione di rifiuto alla luce delle modifiche introdotte dal Decreto Legge 8 luglio 2002, n. 138*, in www.lexambiente.it.

Parodi C., *Polveri di pirite: un'occasione per ripensare la distinzione tra le fattispecie del "sottoprodotto" e del "rifiuto"*, in *Ambiente & Sicurezza – Consulenza e pratica per l'impresa*, 2010, 6.

Parodi C., *Il d.l.gs.231/2001: le nuove disposizioni in tema di responsabilità degli enti in materia ambientale*, in *Ambiente & Sicurezza – Consulenza e pratica per l'impresa*, 2011, 19.

Parodi C., *Responsabilità degli enti in materia ambientale e prescrizione*, in *Ambiente & Sicurezza – Consulenza e pratica per l'impresa*, 2011, 21.

Pavanello R., *D.l.gs. 121/2011: "231-Ambiente"*, in *Dossier Ambiente*, 2011, 96.

Peres F. e Butti L., *Ceneri di pirite: per la Consulta non sono sottoprodotti*, in *Ambiente & Sicurezza – Consulenza e pratica per l'impresa*, 2010, 9.

Pietrini L., *Commento all'art.53-bis*, in (a cura di) Palazzo F.C. e Paliero C.E., *Commentario breve alle leggi penali complementari*, Padova, Cedam, 2007.

Prati L., “*Il nuovo reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: una norma problematica*”, in *Ambiente & Sviluppo – Consulenza e pratica per l'impresa*, 2001, n.7.

Pulitanò D., *Principio di uguaglianza e norme penali di favore (Nota a Corte Cost. nn. 393-394 del 2006)*, in *Il corriere del Merito*, 2007, 2.

Ramacci L., *Diritto Penale dell'Ambiente*, CEDAM, 2009.

Ramacci L., *Rifiuti. Articolo 53bis D.Lv. 22 del 1997*, *Rivistambiente*, n. 10, 2003.

Ramacci L., *Delitto di “Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti”*: nuovi chiarimenti dalla Corte di Cassazione, in *Rivista Penale*, 2006, 02.

Rossetti S., *Rassegna giurisprudenziale in materia di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti*, in Riv. Giur. Ambiente, 2009, 2.

Ruga Riva C., *Diritto Penale dell'Ambiente*, Torino, Giappichelli Editore, 2011.

Scarcella A., *Il recepimento delle direttive Ue sui rifiuti "non self-executing" secondo la legge italiana*, in Ambiente & Sviluppo - Consulenza e pratica per l'impresa, 2012, 1.

Scarcella A., *Nuovi "ecoreati" ed estensione ai reati ambientali del D.Lgs. n. 231/2001 sulla responsabilità degli enti*, in Ambiente & Sviluppo - Consulenza e pratica per l'impresa, 2011, 10.

Siracusa L., *La tutela penale dell'ambiente*, Giuffrè, 2009.

Siracusa L., *Tutela ambientale: Unione europea e diritto penale fra decisione quadro e direttive*, in Diritto Pen. e Proc., 2006, 6.

Siracusa L., *La competenza comunitaria in ambito penale al primo banco di prova; la direttiva europea sulla tutela penale dell'ambiente*, in Riv. Trim. Dir. Pen. Ec., 2008.

Siracusa L., *Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in Ronco M., Ardizzone S., (a cura di) *Codice commentato ipertestuale – Leggi complementari*, Utet, 2007.

Taddia G., *Inserimento delle ceneri di pirite fra i sottoprodotti - Giurisprudenza e massime*, in Ambiente e Sicurezza, 2007, 1.

Taina M., *Decreto n.231/2001: un caso di applicazione indiretta ai reati ambientali (nota a Cass. Pen. n. 15657/2011)*, in Ambiente & Sviluppo – Consulenza e pratica per l'impresa, 2011, 7.

Tuffariello V., *I delitti ambientali*, Giuffrè Editore, 2008.

Vagliasindi G.M., *La Direttiva 2008/99/CE e il Trattato di Lisbona: verso un nuovo volto del diritto penale ambientale italiano*, Dir. comm. internaz. 2010, 03.

Vagliasindi G.M., *La definizione di rifiuto tra diritto ambientale e diritto comunitario*, in Riv. Trim. Dir. Pen. Econ. 2005, 959 ss. (I parte) e in Riv. Trim. Dir. Pen. Econ., 2006, 157 ss. (II parte).

Veneroso V., *I modelli di organizzazione e gestione, ex D.Lgs. n.231/2001, nella prevenzione dei reati ambientali*, in Ambiente & Sviluppo – Consulenza e pratica per l'impresa, 2011, 12.

Vergine A.L., *Nuovi orizzonti del diritto penale ambientale?*, in Ambiente & Sviluppo – Consulenza e pratica per l'impresa, 2009, 1.

Vergine A.L., *Il reato di cui all'art.260 TUA: reato abituale, permanente o complesso?*, in Ambiente & Sviluppo – Consulenza e pratica per l'impresa, 2011, 7.

Vergine A.L., *Sul delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*, in www.lexambiente.it.

Vergine A.L., *Rifiuti e scarichi: profili sanzionatori*, in Giampietro F. (a cura di), *Commento al Testo Unico Ambientale*, Milano, 2006.

Vita A., “*Delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: elementi costitutivi*”, in www.lexambiente.it.

Zannotti R., *Il ruolo della sanzione penale nella tutela dell'ambiente*, in Dell'anno P. e Picozza E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. I: Principi generali*, CEDAM, 2012.

INDICE SOMMARIO

CAPITOLO I

LA RILEVANZA GIURIDICA DEL BENE AMBIENTE

1. *L'evoluzione del quadro normativo nazionale in materia ambientale.....* p. 2
2. *L'evoluzione e l'incidenza della normativa sovranazionale.....* p. 14
3. *Diritto penale e ambiente.....* p. 26
4. *Il SIN di Priolo Gargallo: banco di prova per l'emergente disciplina ambientale.....* p. 45

CAPITOLO II

LA NOZIONE DI RIFIUTO

1. *Rifiuto: decreto Ronchi e interpretazione autentica*..... p. 52
2. *Codice dell'Ambiente e nozione di sottoprodotto*..... p. 79
3. *Ceneri di pirite: esperienza applicativa della nozione di sottoprodotto*..... p. 92

CAPITOLO III

ATTIVITA' ORGANIZZATE PER IL TRAFFICO ILLECITO DI
RIFIUTI

1. *Il sistema sanzionatorio penale in materia
ambientale.....* *p.111*

2. *Elementi costitutivi della fattispecie
incriminatrice.....* *p. 123*

3. *La responsabilità penale ambientale degli
enti giuridici* *p. 168*

4. *Criminalità ambientale ed
Ecomafia.....* *p. 182*