

Attività di gestione di rifiuti non autorizzata (art. 256 D. Lgs. N. 152/06): una riflessione su una, poco condivisibile, decisione della Corte di legittimità.

di *Elio Lo Monte*

CASSAZIONE PENALE, SEZIONE TERZA, 17 NOVEMBRE 2016 (UD. 26 APRILE 2016),
N. 48574

GRILLO Presidente – SOCCI Relatore

La Corte di Cassazione, con la decisione in epigrafe, ribadisce, in modo del tutto tratlatizio, il principio di diritto secondo cui ai fini della configurabilità della contravvenzione descritta nell'art. 256 co. 1 lett a) del d. lgs. n. 152/2006, cd. Testo Unico dell'Ambiente, è sufficiente anche una sola condotta di trasporto non autorizzato di rifiuti non pericolosi.

Il caso di specie aveva ad oggetto il ricorso avverso la sentenza di condanna inflitta all'imputato per aver effettuato un trasporto di rifiuti non pericolosi, costituiti da residui di demolizione edilizia (scorie di cemento, mattoni, mattonelle e ceramiche), senza la prescritta autorizzazione ed iscrizione all'albo delle imprese che effettuano gestione dei rifiuti.

Secondo la tesi difensiva un unico trasporto occasionale non rientra nella fattispecie prevista dall'art. 256 co. 1 T.U.A.

Di diverso avviso il supremo Collegio che ha dichiarato il ricorso inammissibile per manifesta infondatezza traendo il principio di diritto prima richiamato,

Le conclusioni assunte dalla Corte offrono il fianco a qualche, seppur schematica, considerazione.

La fattispecie incriminatrice di cui all'art. 256 co. 1 T.U.A. rubricata: «Attività di gestione di rifiuti non autorizzata» sanziona - dopo le modifiche apportate dall'art. 11, co. 3, d. lgs. n. 46/2014 – «chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti» in assenza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli artt. 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 dello stesso T.U.A.

Dunque l'art. 256 T.U.A. sanziona «una attività» svolta in assenza o in difformità dei titoli abilitativi; ai fini della configurabilità dell'ipotesi contravvenzionale in parola occorre chiarire, allora, l'esatta portata del sintagma 'una attività'. La questione sottoposta alle attenzioni della Corte di legittimità, concerne, in ultima analisi, la risposta all'interrogativo se un unico trasporto integra «una attività» vietata dalla legge.

Il settore, com'è noto, era diversamente disciplinato in vigore del d. lgs. n. 22/1997 che all'art. 30 co. 4 aveva escluso dalla portata dell'art. 51 co. 1, dello stesso decreto,

il trasporto, anche professionale, di rifiuti non pericolosi prodotti nell'ambito della propria attività di impresa, effettuato senza alcuna iscrizione nell'albo dei gestori ambientali. Le singole imprese che raccoglievano e trasportavano rifiuti non pericolosi dalle stesse prodotti, e anche qualora il trasporto fosse stato svolto in modo abituale o professionale, non erano tenute all'obbligo di iscrizione nell'albo nazionale dei gestori ambientali.

Tale regime giuridico si poneva in contrasto con la direttiva 91/156/CEE che all'art. 12 stabiliva: «Gli stabilimenti o le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto di rifiuti a titolo professionale, o che provvedono allo smaltimento o al ricupero di rifiuti per conto di terzi (commercianti o intermediari), devono essere iscritti presso le competenti autorità qualora non siano soggetti ad autorizzazione»¹. Il legislatore nazionale risolveva siffatto contrasto con il d.lgs. n. 152/2006, prevedendo all'art. 212 l'obbligo di iscrizione nell'albo nazionale dei gestori ambientali. In seguito alle innovazioni normative anche le imprese che svolgono attività di raccolta e trasporto di rifiuti propri sono destinatarie di precisi doveri, con conseguente configurabilità della fattispecie di cui all'art. 256 T.U.A. nel caso di violazioni dei suddetti vincoli.

Il supremo Collegio, come si anticipava, omette qualunque approfondimento rifacendosi, pedissequamente, a quell'orientamento giurisprudenziale che ha sostenuto il dato per cui anche un solo trasporto di rifiuti integra la fattispecie contravvenzionale delineata nell'art. 256 co. 1 T.U.A.

In primo luogo va segnalato come, sul punto, la stessa giurisprudenza di legittimità proceda in modo alquanto oscillante.

Ed invero con la decisione n. 48015/2014², ad oggetto violazioni dell'art. 6 lett. d), l. n. 210/2008, viene affermato che tale reato, non diversamente dall'omologa contravvenzione prevista dall'art. 256, co. 1, d.lgs. n. 152/06, «costituisce reato istantaneo per la cui integrazione è sufficiente un unico trasporto abusivo di rifiuti»; ne consegue che ai fini della sussistenza della fattispecie incriminatrice non è richiesta alcuna attività connotata da stabilità e/o continuità. Viene, altresì, sostenuto il dato per cui la contravvenzione di cui all'art. 256, co. 1, ha natura di reato solo eventualmente abituale che si perfeziona nel momento in cui si realizza la singola condotta tipica, e quest'ultima si concretizza perfino con un unico trasporto³. Non diversamente è stato ribadito⁴ che il reato previsto dall'art. 256, co. 1, del d.lgs. n.152 del 2006 costituisce reato istantaneo per la cui integrazione è sufficiente un

¹ In proposito cfr. Corte di Giustizia europea, causa C-270/03, sentenza 9 giugno 2005, in *eur-lex.europa.eu* (procedura di infrazione promossa dalla Commissione della Comunità Europea c/ Repubblica Italiana).

² Cass. Sez. III, Pen., del 20 novembre 2014, n. 48015, Guadagno, in <http://lexambiente.it>

³ Cass. Sez. III, Pen., 13 aprile 2010, sent. n. 21655, Hrustic, Rv. 247605; Cass. Sez. III, Pen., 30 novembre 2006, n. 13456, Gritti ed altro, Rv. 236326.

⁴ Cass. Sez. III, Pen., 13 ottobre 2015, n. 41069, Tenti, in www.osservatorioagromafie.it.

unico trasporto abusivo di rifiuti⁵. E a conferma della fondatezza di tale conclusione, viene specificato che solo con riguardo al diverso reato di cui all'art.260 del d.lgs. n. 152 del 2006 (Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti) il legislatore ha testualmente previsto una condotta di trasporto accompagnata da «mezzi e attività continuative organizzate», ben potendo affermarsi, dunque, la irrilevanza penale, solo in tal caso, di una condotta caratterizzata da occasionalità.

In questo filone interpretativo si pone anche la decisione n. 879/2015⁶, ove si afferma che per trasporti episodici od occasionali, di rifiuti non pericolosi, le imprese che li producono, pur non essendo tenute all'obbligo di iscrizione nell'albo nazionale gestori ambientali, non possono provvedere al trasporto con mezzi propri, ma debbono rivolgersi ad organismi esercenti servizi di smaltimento, regolarmente autorizzati ed iscritti all'albo gestori ambientali; per contro, l'esecuzione del trasporto di rifiuti con mezzi propri e non autorizzati integra una condotta comunque riconducibile alla previsione sanzionatoria cui all'articolo 256, co. 1, del d.lgs. n. 152/2006⁷.

In senso opposto si orienta altra giurisprudenza di legittimità laddove esclude la configurabilità della fattispecie di attività di gestione di rifiuti non autorizzata in presenza di una condotta assolutamente occasionale.

Infatti, una recente decisione⁸ – dopo essersi soffermata sulla la natura occasionale delle condotte di gestione di rifiuti, strettamente legata alla qualificazione della fattispecie penale in termini di reato comune o proprio, e, di conseguenza, alla dimensione delle attività di gestione – sostiene che, in ordine al soggetto attivo del reato, l'uso normativo del pronome indefinito «chiunque» va interpretato alla luce

⁵ Cass. Sez. III, Pen., 2 ottobre 2014, n. 8979, P.M.-Cristinzio e altro, Rv. 262514; Cass. Sez. III, 17 ottobre 2013, n. 45306, Carlino, Rv. 257631; Cass. Sez. III, Pen., 25 maggio 2011, n. 24428 D'Andrea, Rv. 250674.

⁶ Cass. Sez. III, Pen., 2 marzo 2015 n. 8979, in www.ambientediritto.it. secondo cui, ai fini della configurabilità del reato di trasporto non autorizzato di rifiuti propri non pericolosi (art. 256, co.1, lett. a), l'esecuzione del trasporto di rifiuti con mezzi propri e non autorizzati integra una condotta comunque riconducibile alla previsione sanzionatoria di cui alla fattispecie rima richiamata.

⁷ Cass. Sez. III, Pen., 19 giugno 2013, n. 26614, Rv 34678; Cass. Sez. III, Pen., 3 marzo 2009, n. 9465, in www.dirittoambiente.com, secondo cui alla stregua delle previsioni originarie dell'art. 212 del d. lgs. n.152/2006 deve ritenersi che le società - qualora risultasse dimostrato, in punto di fatto, che esse non effettuavano la raccolta e il trasporto di propri rifiuti non pericolosi come attività ordinaria e regolare [ovvero con operazioni non costituenti, secondo la più recente normativa, parte integrante ed accessoria dell'organizzazione dell'impresa dalla quale i rifiuti sotto prodotti] - non erano tenute all'iscrizione nell'apposita sezione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali.

Ciò non comporta, però, che quelle imprese societarie potessero effettuare eventuali trasporti sporadici di rifiuti propri non pericolosi (cioè sostanzialmente un'attività di gestione, sia pure non sistematica e continuativa, dei rifiuti medesimi) senza alcun controllo. Per tali trasporti «eccezionali», invece, le società medesime si sarebbero dovute avvalere delle prestazioni di imprese esercenti servizi di smaltimento regolarmente autorizzate ed iscritte all'Albo, mentre l'esecuzione del trasporto di rifiuti con mezzi propri e non autorizzati è comunque inquadrabile nella previsione sanzionatoria di cui all'art. 256, co.1 del d.lgs. n.152/2006.

⁸ Cass. sez. III pen. 10 maggio 2016 n. 19369, V., in www.dirittoambiente.net

della tecnica di tutela «relativa» adottata dal legislatore, secondo il modello «ingiunzionale». In altri termini, l'agente può essere «chiunque» eserciti abusivamente una delle attività di gestione indicate nell'art. 256, più volte richiamato, ricostruito come fattispecie a condotte alternative, anche se non costituito formalmente in veste imprenditoriale; ciò che rileva, dunque, per assumere la veste di agente del reato non è una qualifica soggettiva (una forma imprenditoriale, necessaria, ad esempio, per l'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali), bensì la concreta attività posta in essere.

Aggiunge, poi, la Corte che la rilevanza della «assoluta occasionalità» ai fini dell'esclusione della tipicità deriva dal tenore della fattispecie penale, che, punendo la «attività» di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione, concentra il disvalore d'azione su un complesso di azioni, che, dunque, non può coincidere con la condotta assolutamente occasionale⁹, mentre la norma non richiede ulteriori requisiti di carattere soggettivo o oggettivo perché sia integrata la fattispecie criminosa.

Si tratta, infatti, di reato comune, in quanto può essere commesso da «chiunque», e non di reato proprio, sicché non occorrono i requisiti della professionalità della condotta ovvero di un'organizzazione imprenditoriale della stessa¹⁰. E' dunque la descrizione normativa ad escludere dall'area di rilevanza penale le condotte di assoluta occasionalità (si pensi alla dismissione, da parte di un privato, di quanto contenuto in un proprio locale cantina). E, ancora, secondo i giudici di legittimità, al contrario, proprio il pronome «chiunque» impone di includere nella portata applicativa della norma incriminatrice anche il «detentore» del rifiuto, ovvero «il produttore dei rifiuti o la persona fisica o giuridica che ne è in possesso» (secondo la norma definitoria generale di cui all'art. 183, comma 1, lett. h), T.U.A.), allorquando l'attività di raccolta, trasporto, commercio, ecc., sia caratterizzata non da assoluta occasionalità.

In conclusione, «ciò che assume rilievo, ai fini dell'individuazione dell'autore del reato, è l'attività concretamente svolta di gestione di rifiuti, che, al di fuori dell'ipotesi di assoluta occasionalità, integra la tipicità del reato di gestione abusiva allorquando svolta in assenza di autorizzazione».

Nella stessa ottica si muove un altro orientamento¹¹ secondo cui la condotta sanzionata dall'art. 256, co. 1, d.lgs. n. 152/06 è riferibile a chiunque svolga, in assenza del prescritto titolo abilitativo, una attività rientrante tra quelle assensibili ai sensi degli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 del medesimo decreto, svolta anche di fatto o in modo secondario o consequenziale all'esercizio di una

⁹ Cass. Sez. III, Pen., 17 gennaio 2012 n. 5031, Granata, non massimata, secondo cui «con il termine 'attività' deve intendersi ogni condotta che non sia caratterizzata da assoluta occasionalità»

¹⁰ Cass. Sez. III, Pen., 28 ottobre 2009 n. 79, Guglielmo, RV 245709; Cass. Sez. III, Pen., 15 gennaio 2008, n. 7462, Cozzoli, RV 239011.

¹¹ Cass. Sez. III, Pen. 9 luglio 2014, n. 29992, PM-Lazzaro, in <http://lexambiente.it>

attività primaria diversa che richieda, per il suo esercizio, uno dei titoli abilitativi indicati e che non sia caratterizzata da assoluta occasionalità.

Dunque la Corte esclude, a nostro avviso con un condivisibile ragionamento, che il mero trasporto occasionale – nel caso di specie un unico trasporto – non integra il fatto tipico descritto dalla disposizione contravvenzionale.

Del resto, in linea con questa ricostruzione si pone l'analisi della figura contravvenzionale che, come si anticipava, sanziona un'attività.

Il termine utilizzato lascia intendere la presenza di una seppur minima organizzazione, anche rudimentale; richiede, cioè, la predisposizione di una struttura quantunque semplice (con appositi mezzi di trasporto) finalizzata a svolgere tutta una serie di atti che finiscono per caratterizzare «una attività».

Non bisogna dimenticare che la norma finalizza, alternativamente, l'attività alla raccolta, al trasporto, al recupero, allo smaltimento, al commercio e all'intermediazione di rifiuti. Si pensi al commercio o all'intermediazione di rifiuti, si tratta di una condotta che richiama proprio una sorta di esercizio connotato da continuità o, quanto meno, da forme più o meno intense di stabilità.

L'attività presuppone tutta una serie di operazioni che danno vita, appunto, ad un complesso di azioni svolte in modo non sporadico o saltuario. In altri termini, il concetto di «attività» richiama, ai fini della configurabilità del reato, la necessaria sussistenza di più operazioni siano esse di trasporto, raccolta, commercio ecc.; il legislatore non si limita a punire il semplice trasporto, raccolta, commercio, recupero di rifiuti non pericolosi, nel qual caso la fattispecie sarebbe integrata anche da una sola azione, ma sanziona, appunto, l'attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio e intermediazione di rifiuti. E proprio per lo svolgimento di questa attività – si ribadisce cosa diversa dalla semplice operazione occasionale – il legislatore prescrive dei titoli abilitativi.