

Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: D.Lgs. n. 152/2006, art. 260

Miriam Viviana Balossi

Premessa

Il termine «ecomafia», neologismo ormai entrato nel linguaggio comune da qualche anno, si riferisce a quei settori della criminalità organizzata che hanno fatto del traffico e dello smaltimento illecito dei rifiuti il loro nuovo reddito *business*.

Rapporto Ecomafia 2006: numeri allarmanti ... (1)

- «sono state 4.797 le infrazioni nel ciclo dei rifiuti accertate dalle Forze dell'ordine durante il 2005, con un incremento del 16,5% rispetto al 2004; cresce il numero dei sequestri (1.906, oltre 200 in più rispetto al precedente Rapporto Ecomafia); quest'anno, infine, è possibile fornire anche il dato relativo alle persone denunciate o arrestate: sono state 5.221, ovvero oltre 14 al giorno;
- la regione in cui si concentra il maggior numero di illeciti è la Puglia (597 infrazioni, pari al 12,4% del totale nazionale), seguita dalla Campania (514 infrazioni, 10,8%) e dal Veneto (389 infrazioni, 8,1% del totale), che con questo risultato sale dal sesto al terzo posto di questa classifica; rimane, infine, stabile al quarto posto la Sicilia (340 illeciti pari al 7,1% del totale nazionale);
- negli ultimi 12 mesi, più precisamente dal 31 maggio 2005 ad oggi, sono state arrestate per traffico illecito di rifiuti 180 persone, ne sono state denunciate complessivamente 533 e sono state 125 le aziende coinvolte; numeri che fanno salire il bilancio complessivo dell'applicazione dell'art. 53 *bis* del decreto Ronchi a ben 401 persone arrestate negli ultimi 4 anni, 1.272 persone denunciate, 338 aziende sotto inchiesta;
- cresce ancora la quantità di rifiuti speciali (pericolosi e non compresi gli inerti da demolizione) di cui viene stimata la produzione ma non se ne conosce, formalmente, il destino: si tratta di 18,8 milioni di tonnellate di rifiuti scomparsi, equivalenti a una montagna con una base di tre ettari e un'altezza di 1.880 metri».

Come ogni anno, Legambiente ha pubblicato il Rapporto Ecomafia e quello del 2006 mette in luce un'evoluzione dalla tradizionale prevalenza dei fenomeni di traffico e smaltimento illegale nelle regioni del Mezzogiorno (in particolare quelle a tradizionale presenza mafiosa) ad un vero e proprio sistema illecito di gestione dei rifiuti distribuito su tutto il territorio nazionale.

Compresa la vastità del fenomeno, si rende ora necessario studiare la risposta che il Legislatore ha ritenuto di dover fornire contro il dilagare dell'attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti.

Il D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22

Il reato di cui all'art. 53 *bis* (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti) venne introdotto nel D.Lgs. n. 22/1997 con l'articolo 22 della Legge 23 marzo 2001, n. 93, «Disposizioni in campo ambientale», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 79 del 4 aprile 2001:

D.Lgs. n. 22/1997, Art. 53 *bis*

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

Note:

✓ Studio Stefano Maglia.

(1) Rapporto ecomafia 2006, Legambiente, Roma, 2006, pag. 2

Si trattava dell'unico **delitto** direttamente previsto dal D.Lgs. n. 22/1997 e la sua formulazione ha avuto il pregio di consentire un'adeguata tutela dell'ambiente da parte di condotte particolarmente gravi ed aggressive.

Infatti, la natura di delitto non solo richiede come elemento soggettivo il **dolo**, che doveva dunque essere dimostrato, ma offriva altresì la possibilità di utilizzare le potenzialità della **Polizia Giudiziaria**, tra cui le intercettazioni telefoniche ed ambientali, nonché ordinanze restrittive della libertà personale.

Si trattava di un **reato comune**, in quanto la violazione era ascrivibile a «chiunque», mentre la condotta si riferiva al compimento di più operazioni, allestimento di mezzi e attività continuative organizzate finalizzate alla cessione, ricezione, trasporto, esportazione, importazione, o comunque gestione abusiva di rifiuti.

Detti rifiuti dovevano essere in **quantitativi** definiti «ingenti» e l'attività doveva avere come scopo il conseguimento di un ingiusto profitto (**dolo specifico**).

La genericità dei termini utilizzati nella descrizione della condotta ha permesso di ampliare notevolmente l'ambito di operatività della fattispecie, ed il termine «ingente» riferito al quantitativo dei rifiuti è sempre stato di difficile interpretazione.

In caso di condanna, il comma 3 prevedeva l'applicabilità delle **pene accessorie**:

- dell'interdizione dai pubblici uffici,
- dell'interdizione da una professione o da un'arte,
- dell'interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese,
- dell'incapacità di contrattare con la P.A. con le limitazioni di cui all'articolo 33, cod. pen. (quest'ultimo articolo, però, riguarda i delitti colposi, a cui non appartiene la violazione in esame per la quale è espressamente richiesto il dolo specifico).

Il quarto comma disponeva, infine, che la **sospensione condizionale della pena** fosse subordinata - «ove possibile» - «all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente», e anche in questo caso la genericità dell'indicazione ed il riferimento alla facoltà concessa al giudice di subordinare la sospensione della pena ad adempimenti indicati in modo del tutto vago rendevano particolarmente difficoltosa l'individuazione degli adempimenti medesimi.

Il D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (2)

A far data dal 29 aprile 2006, con l'entrata in vigore del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (3), recante «Norme in materia ambientale», il Decreto Ronchi, e con esso l'art. 53 *bis* sopraccitato, è stato abrogato.

La disciplina corrispondente, però, non è venuta meno, perché la si rinviene **perfettamente identica** nell'art. 260:

D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 260

«Chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti è punito con la reclusione da uno a sei anni.

Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la pena della reclusione da tre a otto anni.

Alla condanna conseguono le pene accessorie di cui agli articoli 28, 30, 32-*bis* e 32-*ter* del codice penale, con la limitazione di cui all'articolo 33 del medesimo codice.

Il giudice, con la sentenza di condanna o con quella emessa ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, ordina il ripristino dello stato dell'ambiente e può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all'eliminazione del danno o del pericolo per l'ambiente».

Tale, *pedissequa*, corrispondenza tra l'art. 53 *bis*, D.Lgs. n. 22/1997 e l'art. 260, D.Lgs. n. 152/2006 permette di mantenere **valide anche dopo il 29 aprile 2006 le riflessioni** sopra esposte e **relative al previgente art. 53 *bis* del Decreto Ronchi**, nonché di ritenere ugualmente **attuali le pronunce giurisprudenziali** in materia.

La giurisprudenza

Le sentenze finora emanate hanno il pregio di contribuire a meglio determinare la fattispecie, posto che si tratta di un reato comune: in questo senso, **i requisiti della condotta** (4) concernono il compimento di più operazioni e l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate tra loro strettamente correlate.

Con riguardo alle attività:

- **Cass. Pen., Sez. III, 27 maggio 2005, n. 19955**, precisa l'aspetto della **compartecipazione**:
«ai fini della realizzazione della **compartecipazione**

Note:

(2) Sul punto, si tenga presente l'ordinanza n. 271 della Corte Costituzionale del 6 luglio 2006, che ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 53-*bis* del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), introdotto dall'art. 22 della legge 23 marzo 2001, n. 93 (Disposizioni in campo ambientale), trasfuso nell'art. 260 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 25, 27 e 111 della Costituzione.

(3) G.U. 14 aprile 2006, n. 88, s.o. n. 96.

(4) Cfr. sul punto L. Ramacci, *Delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: nuovi chiarimenti dalla Corte di Cassazione*, in *Rivista Penale*, 2, 2006, p. 185 e segg.

criminosa, non è richiesto il previo concerto fra tutti i partecipanti, ma è indispensabile, invece, un individuale apporto materiale verso l'evento perseguito da tutti, con la consapevolezza della partecipazione altrui. ... La redazione di certificati falsi ... costituiva un apporto causale penalmente rilevante ai fini della consumazione del reato di traffico illecito di rifiuti, ex art. 53 bis, D.Lgs. n. 22/1997, come addebitato agli altri indagati concorrenti nell'illecito *de quo*.

Sussisteva, pertanto, l'elemento obiettivo del concorso, poiché non era necessario un rapporto diretto dell'indagato con gli altri concorrenti nel reato *de quo*», posto che il Legislatore fa uso della congiunzione «e» (5).

- Sul punto, **Cass. Pen., sez. III, 7 aprile 2006, n. 12433** conferma che:
«il delitto previsto dall'art. 53 bis, D.Lgs. n. 22/1997 (introdotto con l'art. 22, legge n. 93/2001) intende sanzionare comportamenti non occasionali di soggetti che, al fine di conseguire un ingiusto profitto, fanno della gestione illecita dei rifiuti la loro redditizia, anche se non esclusiva, attività professionale.
Per il perfezionamento del reato, necessita il compimento di più operazioni illecite e la predisposizione di una organizzazione, sia pure rudimentale, con allestimento di mezzi ed impiego di capitali, finalizzata al traffico illecito di ingenti quantitativi di rifiuti».
- Naturalmente non si deve dimenticare, come ricorda **Cass. Pen., sez. III, 3 febbraio 2006, n. 4503** che:
«il reato sussiste quando ne ricorrano i presupposti formali e non è di per sé un reato di danno o di pericolo concreto, pur dovendo questi aspetti essere valutati dal giudice quali conseguenze eventuali del reato».
- Del resto, per **Cass. Pen., sez. III, 10 novembre 2005, n. 40827**:
«le condotte sanzionate ... 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, sicché esse non possono intendersi ristrette dalla definizione di «gestione» delineata dall'art. 6, comma 1 - lett. d), D.Lgs. n. 22/1997, né limitate ai soli casi in cui l'attività venga svolta al di fuori delle prescritte autorizzazioni».

Il concetto di «bene giuridico protetto»

Per ciò che riguarda il bene giuridico protetto, si considera che lo stesso debba essere rinvenuto nella **tutela della pubblica incolumità** da interpretarsi alla luce della protezione ambientale:

- **Cass. Pen., Sez. III, 9 giugno 2004, n. 25992**:
«un sostanziale implicito riferimento alla lesione o messa in pericolo della pubblica incolumità, che in ragione appunto della sua entità e della aggressione

ambientale connessavi, l'organizzata attività di gestione deve determinare per integrare il delitto»).

Ciò non toglie, tuttavia, che il reato in questione riguardi anche l'interesse ad uno svolgimento efficace della P.A. preposta ai controlli e all'esercizio delle funzioni ad essa spettanti (6).

L'interpretazione dell'avverbio «abusivamente»

Sull'interpretazione dell'avverbio «abusivamente», la giurisprudenza,

- **Cass. Pen., Sez. III, 13 luglio 2004, n. 30373**, ha ritenuto che tale termine:

«contenuto nell'art. 53 bis, lungi dall'aver valore «residuale» e, quindi alternativo rispetto alla disposizione dell'art. 51, ne costituisce un esplicito 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».

A onor del vero va detto che si riscontra anche un orientamento (minoritario) in controtendenza, secondo il quale tale avverbio si riferisce alle sole condotte clandestine (7).

- **Cass. Pen., Sez. III, 10 novembre 2005, n. 40828**, ha avuto modo di precisare che;

«la nozione giuridica di condotta abusiva di cui all'art. 53 bis, comma 1, D.Lgs. n. 22/1997 comprende - come attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti - oltre quella cosiddetta clandestina (ossia quella effettuata senza alcuna autorizzazione) e quella avente per oggetto una tipologia di rifiuti non rientranti nel titolo abilitativo, anche tutte quelle attività che, per le modalità concrete con cui si esplicano, risultano totalmente difformi da quanto autorizzato, sì da non essere più giuridicamente riconducibili al titolo abilitativo rilasciato dalla competente Autorità Amministrativa (8).

Il riferimento ai quantitativi ingenti di rifiuti.

Un punto cruciale nella comprensione della fattispecie gioca il riferimento ai quantitativi ingenti di rifiuti che devono essere oggetto dell'attività organizzata per il traffico illecito: tale importanza è stata avvertita anche dalla S.C.

Note:

(5) Cass., sez. III, 17 gennaio 2002, Paggi, come citata in Ramacci L., Delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: nuovi chiarimenti dalla Corte di Cassazione, in *Rivista Penale*, n. 2/2006, p. 188.

(6) Cfr. sul punto Ramacci L., Delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: nuovi chiarimenti dalla Corte di Cassazione, in *Rivista Penale*, n. 2/2006, p. 186.

(7) Cfr. sul punto Ramacci L., Delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: nuovi chiarimenti dalla Corte di Cassazione, in *Rivista Penale*, n. 2/2006, p. 186.

(8) Cfr. Medugno M., Traffico illecito rifiuti: ingiusto profitto e ingenti quantitativi, in *Rivista Penale*, n. 4/2006, p. 442.

- Infatti, secondo **Cass. Pen., Sez. III, 16 dicembre 2005, n. 45598** è:

«... essenziale l'estimazione di un **quantitativo ingente di rifiuti** (locuzione, questa, di contenuti solo di merito, e valutabile nella sua chiara locuzione come un cospicuo accumulo di rifiuti indipendentemente dall'effettiva e concreta implicazione dei singoli carichi inquinanti). In relazione, allora, a questa rappresentazione generale del problema, una gestione di rifiuti, anche astrattamente lecita, nell'ottica della fattispecie di cui all'art. 53 bis, potrebbe diventare abusiva, e quindi illecita: quando, indipendentemente dalla violazione di specifiche disposizioni normative, si determini empiricamente una situazione di fatto tale da impedire un qualunque controllo sulle relative fasi di lavorazione, su quelle di smistamento, di riciclaggio e di stoccaggio, restando definitivamente precluse le corrette e doverose procedure cautelative».

E ancora, un'altra autorevole pronuncia precisa che:

- **Cass. Pen., Sez. III, 13 luglio 2004, n. 30373:**

«se è vero che l'ingente quantità quale elemento costitutivo del reato non può desumersi automaticamente dalla stessa organizzazione e continuità dell'attività di gestione rifiuti, è altrettanto vero che nel testo della norma non si rinviene alcun dato che autorizzi a relativizzare il concetto, riportandone la determinazione al rapporto tra quantitativo di rifiuti illecitamente gestiti e l'intero quantitativo di rifiuti trattati nella discarica ... L'ingente quantità deve essere accertata e valutata con riferimento al dato oggettivo della mole dei rifiuti non autorizzati abusivamente gestiti».

L'ingiusto profitto

Oltre a focalizzare l'attenzione sui concetti della gestione abusiva e dell'ingente quantitativo di rifiuti, bisogna prendere in considerazione un altro elemento di estremo rilievo: l'ingiusto profitto.

- Infatti, **Cass. Pen., Sez. III, 10 novembre 2005, n. 40828** ha avuto modo di precisare che;

«in riferimento alla nozione giuridica di ingiusto profitto richiesto dall'art. 53 bis, comma 1, D.Lgs. n. 22/1997, va affermato che detto profitto non deve avere carattere necessariamente patrimoniale, potendo essere costituito anche da vantaggi di altra natura. Nella fattispecie ... un rilevante risparmio dei costi di produzione dell'azienda».

Conclusioni

Come si è già avuto modo di accennare poco sopra, la genericità dei termini utilizzati nella descrizione della con-

dotta del reato in questione (attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti) amplia notevolmente l'ambito di operatività della fattispecie, ed in particolare il termine «ingente» riferito al quantitativo dei rifiuti risulta di difficile interpretazione.

Ciò premesso, il reato sussiste qualora ne ricorrano i presupposti formali e, tra questi, si annovera anche l'ingente quantitativo dei rifiuti: posto che l'ingente quantità quale elemento costitutivo del reato non può desumersi automaticamente dalla stessa organizzazione e continuità dell'attività di gestione rifiuti, ma deve aversi un cospicuo accumulo di rifiuti indipendentemente dall'effettiva e concreta implicazione dei singoli carichi inquinanti, a parere di chi scrive e forte dell'ausilio della giurisprudenza ampiamente pronunciata sul punto (come si è avuto modo di osservare nelle pagine precedenti), **nel caso in cui manchi anche solo il presupposto dell'ingente quantitativo di rifiuti**, perché si fa riferimento a singoli (e scarsi) carichi, **e si abbia a che fare con una realtà imprenditoriale regolarmente autorizzata** (autorizzazioni rilasciate dalle autorità competenti, regolare iscrizione all'Albo, predisposizione degli adempimenti amministrativi richiesti dalla normativa vigente - formulari, registri c/s, mud), posto che il termine «abusivamente» si riferisce alla mancanza di autorizzazione, si potrebbe paradossalmente assistere ad una derubricazione della fattispecie, al punto che **non si versi nell'ipotesi di cui all'art. 260, D.Lgs. n. 152/2006** (ex art. 53 bis, D.Lgs. n. 22/1997), **ma, tuttalpiù in quella di cui all'art. 255, D.Lgs. n. 152/2006.**

D.Lgs. n. 152/2006, art. 255, comma 1

«Fatto salvo quanto disposto dall'articolo 256, comma 2, chiunque, in violazione delle disposizioni di cui agli articoli 192, commi 1 e 2, 226, comma 2, e 231, commi 1 e 2, abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da centocinque euro a seicentoventi euro. Se l'abbandono di rifiuti sul suolo riguarda rifiuti non pericolosi e non ingombranti si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da venticinque euro a centocinquanta euro».