

# LEXAMBIENTE

RIVISTA TRIMESTRALE

DI DIRITTO PENALE DELL'AMBIENTE

ISSN 2612-2103



## NUMERO 4\2020

- Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e diritto vivente: ancora attuale e ragionevole la collocazione tra i reati di cui all'art. 51, comma 3 bis c.p.p.? di R. LOSENGO
- La questione dei condoni edilizi nelle aree naturali protette di A. RALLO
- I reati associativi finalizzati alla commissione di delitti ambientali e le aggravanti applicabili alla associazione di G. MONFERINI
- Brevi note a margine di Cass. Sez. III, n. 9736/2020 di A. L. VERGINE
- Killing me softly. Quale è il bene giuridico tutelato nel reato di maltrattamento di animali? di C. RUGA RIVA
- La procedura estintiva delle contravvenzioni ambientali al vaglio della Corte costituzionale: limiti e ragionevolezza della deroga del principio della retroattività della lex mitior di D. FRANZIN



**ATTIVITÀ ORGANIZZATE PER IL TRAFFICO ILLECITO DI RIFIUTI E DIRITTO VIVENTE: ANCORA ATTUALE E RAGIONEVOLE LA COLLOCAZIONE TRA I REATI DI CUI ALL'ART. 51, COMMA 3 BIS C.P.P.?**

**ACTIVITIES ORGANISED FOR THE ILLEGAL TRAFFICKING OF WASTE AND LIVING LAW: IS IT STILL RELEVANT AND REASONABLE TO INCLUDE THE OFFENCES REFERRED TO IN ARTICLE 51, PARAGRAPH 3 BIS OF THE CODE OF CRIMINAL PROCEDURE?**

**di Roberto LOSENGO**

*Abstract.* La casistica della giurisprudenza di legittimità dimostra che la fattispecie di reato di cui all'art. 452 quaterdecies c.p. è applicata in un numero estremamente elevato a vicende che non sono in alcun modo collegate a contesti di criminalità organizzata. Tale assetto del "diritto vivente" rende irragionevole il perdurante inserimento del reato, a titolo autonomo (e non già quale reato fine di ipotesi associative) nel novero dei reati di criminalità organizzata di cui all'art. 51, comma 3 bis c.p.p.

*Abstract.* The case law shows that the offence provided by Art. 452 quaterdecies of the criminal code is widely applied to misconducts which are not connected to contexts of organized crime. This structure of the "living law" makes unreasonable the current inclusion of the crime, (as an autonomous offence, and not as an offence for the purpose of a conspiracy) in the category of organized crime offences referred to in Art. 51, paragraph 3 bis of the code of criminal procedure.

**Parole chiave:** attività organizzate, traffico illecito di rifiuti, criminalità organizzata

**Key words:** organized activities, waste trafficking, organized crime



**SOMMARIO: 1. Il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e la sua collocazione nel novero dell'art. 51, comma 3 bis c.p.p.: riflessioni sistematiche a margine del disegno di legge "Terra mia". – 2. Effetti e conseguenze dell'art. 51, comma 3 bis c.p.p. – 3. Origine e sviluppi interpretativi del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti. – 4. Profili di irragionevolezza ed incostituzionalità del perdurante inserimento del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti nell'art. 51, comma 3 bis c.p.p.**

**1. Il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e la sua collocazione nel novero dell'art. 51, comma 3 bis c.p.p.: riflessioni sistematiche a margine del disegno di legge "Terra mia".**

Il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti compie 20 anni nel 2021, essendo stato introdotto (come art. 53 bis del decreto Ronchi, D.Lgs. 22/1997) dalla L. 93/2001.

Nel corso di questo ventennio, la fattispecie incriminatrice - che in allora costituiva l'unica figura di delitto ambientale<sup>1</sup> - è divenuta uno dei principali strumenti di contrasto alle condotte di gestione illecita di rifiuti<sup>2</sup>.

L'assetto sanzionatorio nei confronti del traffico illecito di rifiuti si è rafforzato a seguito dell'entrata in vigore della L. 136/2010<sup>3</sup>, che ha inserito il reato tra quelli contemplati dall'art. 51, comma 3 bis c.p.p., conferendo allo stesso una connotazione sistematica nell'ambito delle fattispecie di contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata.

Come si dirà nel prosieguo del contributo, il "diritto vivente" si è però via via discostato dall'originaria lettura del reato quale figura volta a fronteggiare il fenomeno della c.d. "ecomafia" e l'aggressione al bene della pubblica incolumità ad esso correlato, tanto che attualmente la fattispecie è usualmente applicata a condotte che nulla hanno a che fare con contesti associativi o criminali; il che porta a chiedersi se la collocazione del reato, attualmente rubricato all'art. 452 quaterdecies c.p., nel novero dell'art. 51, comma 3 bis c.p.p. (con il relativo corollario di

---

1 L'introduzione della fattispecie incriminatrice ad opera della L. 93/2001 aveva costituito un parziale intervento surrogatorio alla mancata approvazione del disegno di legge recante "Modifiche al codice penale mediante introduzione dei delitti ambientali", che avrebbe dovuto trovare collocazione al Titolo VI bis del Libro II del codice penale (intervento che dovette attendere altri 14 anni prima di trovare il medesimo spazio nel codice).

2 Per una compiuta analisi dell'ambito applicativo del reato, ora rubricato all'art. 452 quaterdecies c.p., e dei principali orientamenti interpretativi, si veda A. GALANTI, "Il traffico illecito di rifiuti: il punto sulla giurisprudenza di legittimità", in *Diritto Penale Contemporaneo*, 12/2018.

3 "Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia".



conseguenze penali ed extrapenali) sia ancora attuale e ragionevole, anche alla luce di parametri costituzionali.

L'occasione per una rinnovata riflessione su questo aspetto trova spunto nel disegno di legge "Terra mia" presentato dal Ministro dell'Ambiente nel settembre 2020 e volto a ridisegnare, per lo più in termini di maggiore afflittività<sup>4</sup>, l'assetto sanzionatorio in materia ambientale; la proposta di riforma contiene infatti alcuni spunti (pur caratterizzati, come si dirà, da una "svista sistematica") che consentono di esaminare la questione con particolare riguardo alla collocazione testuale del reato nel "corpo" della disposizione procedurale, valutando se la fattispecie debba considerarsi menzionata solo quale reato fine (come parrebbe desumersi dalla lettura offerta dal disegno di legge) o come reato autonomo (come invece si intende dalla consolidata applicazione giurisprudenziale e dalla comune interpretazione dottrina).

In tal senso, nel disegno di legge appaiono meritevoli di attenzione:

- le disposizioni di cui agli art. 21 e 22, con cui vengono introdotte specifiche figure di aggravanti nelle fattispecie di cui agli art. 416 c.p. e 416 bis c.p., nel caso in cui i reati fine dell'associazione a delinquere (semplice o di stampo mafioso) siano costituiti da uno dei delitti non colposi del Titolo VI bis, indistintamente menzionati.

Tali circostanze comporterebbero l'applicazione, con riguardo all'associazione semplice, della pena della reclusione da 5 a 15 anni per i promotori ed organizzatori e da 4 a 9 anni per i partecipi; rispetto all'associazione di stampo mafioso, della pena della reclusione da 15 a 26 anni per i promotori ed organizzatori e da 12 a 20 anni per i partecipi; in relazione ad entrambe le ipotesi è poi previsto un ulteriore incremento della pena (sino a 30 anni di reclusione, nell'ipotesi più gravosa) nel caso in cui dell'organizzazione facciano parte pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio che esercitano funzioni o svolgono servizi in materia ambientale.

Correlativamente (art. 32), viene abrogato l'art. 452 octies c.p., che già prevedeva analoghe aggravanti delle fattispecie associative di cui agli artt. 416 e 416 bis c.p., sia pur con un regime sanzionatorio meno severo di quello ora proposto;

- la disposizione dell'art. 14, che (aggiungendo il sottocomma i-quater all'art. 4, comma 1 D.Lgs. 159/2011 – c.d. codice antimafia) consentirebbe l'applicazione di misure di prevenzione anche ai semplici indiziati dei delitti di cui agli art. 452 bis, 452 ter, 452 quater e 452 sexies e 452 quaterdecies c.p.;

---

<sup>4</sup> Per approfondimenti sul contenuto del disegno di legge (ad oggi rimasto senza ulteriore sviluppo) e sulle prime osservazioni di carattere critico pubblicate, si vedano i contributi di E. NAPOLITANO, "Riforma dei delitti ambientali: prime riflessioni in merito alle novità proposte nel disegno di legge 'Terra mia'", in *Giurisprudenza Penale Web*, 10/2020; M. RICCARDI - M. CHILOSI, "Verso il diritto punitivo dell'ambiente, 'tra chi fa il lavoro onesto e i criminali'. Le novità del disegno di legge 'Terra mia'", in *Giurisprudenza Penale Web*, 11/2020; E. DI FIORINO – C. PACCIOLLA, "'Terra mia': un disegno di legge da rivedere", in *Giurisprudenza Penale Web*, 11/2020.



- la disposizione dell'art. 20, che indica il reato di traffico illecito di rifiuti tra quelli per cui è consentita la confisca nei casi particolari di cui all'art. 240 bis c.p.

Al di là di ogni valutazione circa l'opportunità e ragionevolezza di tale proposta di riforma, l'intento del disegno di legge appare particolarmente chiaro nel delineare, correlandovi un significativo inasprimento del regime sanzionatorio e di prevenzione, le casistiche in cui i reati ambientali (tra cui quello contemplato dall'art. 452 quaterdecies c.p.) siano da ricondursi a fattispecie associative e di criminalità organizzata.

Di ciò si trova conferma in numerosi passi della Relazione illustrativa, ad esempio laddove si indica che il trasferimento nel corpo degli artt. 416 e 416 bis c.p. delle aggravanti ambientali attualmente previste dall'art. 452 octies c.p. avrebbe *“l'effetto di includere tutti i reati associativi ambientali (ovvero anche quelli non riconducibili alle associazioni mafiose) nell'alveo della disciplina processuale della c.d. criminalità organizzata in senso stretto, ovvero dell'art. 51, comma 3 bis c.p.p.”*

Il che porta ad inferire, in prima battuta, che il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti non è di per sé considerato (nel contesto della proposta di riforma) un reato associativo (e di ciò ha già dato atto ampia giurisprudenza), né – a dispetto dell'aggettivo qualificante della rubrica – un reato di criminalità organizzata (ed anche su tale aspetto, come meglio si dirà in seguito, vi è ampia evidenza nelle applicazioni giurisprudenziali).

In proposito, tuttavia, va rilevata una “svista sistematica” nell'estensione della Relazione (che caratterizza alcune previsioni del disegno di legge): oltre al punto già citato, anche in un altro passo si indica che il reato di cui all'art. 452 quaterdecies c.p. si trova attualmente inserito nel novero di quelli di cui all'art. 51, comma 3 bis c.p.p., ma solo in quanto *“già contemplato quale reato fine delle associazioni”* menzionate da tale disposizione procedurale.

E il disegno di legge, proprio in virtù di tale “errore di lettura”, intenderebbe appunto appositamente (e dichiaratamente) prevedere la possibilità di applicare una misura di prevenzione alle ipotesi ex art. 452 quaterdecies c.p. *“anche se commesso al di fuori di contesti delinquenziali strutturati in forma associativa”* (cioè, nella lettura offerta dal disegno di legge, al di fuori dei contesti tipicamente contemplati dall'art. 51, comma 3 bis c.p.p.).

Tuttavia, come già opportunamente rilevato in sede di prima lettura della proposta di riforma<sup>5</sup>, il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti risulta contemplato nel novero dell'art. 51, comma 3 bis c.p.p. a titolo proprio, e non quale reato fine di ipotesi associative; conseguentemente, esso può già dar luogo all'applicazione di misure di prevenzione in forza dell'art. 4, comma 1, lett. b) D.Lgs. 159/2011, così come a tutte le conseguenze procedurali,

---

<sup>5</sup> M. RICCARDI - M. CHILOSI, op. cit.



sostanziali ed extrapenali connesse all'inserimento, appunto in via autonoma, nell'art. 51, comma 3 bis c.p.p.

La disposizione, infatti, riguarda i *“delitti, consumati o tentati di cui agli articoli [...] 416, realizzat[o] allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473 e 474, 600, 601, 602, 416 bis, 416 ter, 452 quaterdecies e 630 del codice penale”*: l'elencazione dei reati fine dell'associazione a delinquere si conclude dunque dopo la menzione dell'art. 602 c.p. (o secondo altra lettura, dell'art. 474 c.p.<sup>6</sup>), dato che – diversamente opinando – la lettura della norma porterebbe a configurare l'inedita (e “geometrica”) fattispecie dell'associazione a delinquere finalizzata commettere il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso; poiché la menzione dell'art. 452 quaterdecies c.p. è posta successivamente agli artt. 416 bis e ter c.p., non vi è dubbio che tale reato non possa considerarsi indicato quale mero reato fine, bensì figure a titolo autonomo.

Tale lettura non è mutata per effetto del D.Lgs. 21/2018, che si è limitato a sostituire l'originaria indicazione dell'art. 260 D.Lgs. 152/2006, basata sull'originaria collocazione sistematica del reato nel Testo Unico Ambientale, con la nuova rubricazione ai sensi dell'art. 452 quaterdecies c.p. (la menzione del reato ambientale è stata invero “anticipata” prima dell'indicazione dell'art. 630 c.p., ma l'attuale posizione nella nomenclatura dell'art. 51, comma 3 bis c.p.p. non risolve la problematica, essendo sempre successiva all'indicazione degli artt. 416 bis e ter c.p.<sup>7</sup>).

Se il legislatore della riserva di codice avesse inteso cogliere tale occasione per precisare che il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti figura nel contesto dei reati di criminalità organizzata di cui all'art. 51, comma 3 bis c.p.p. solo quale reato fine, avrebbe dovuto semplicemente anticipare la sua menzione di qualche ulteriore posizione, collocando chiaramente la fattispecie tra quelle “rette” dall'art. 416 c.p.; oppure, con intervento appena più strutturato, facendo riferimento all'ipotesi di associazione a delinquere aggravata ex art. 452 octies, comma 1 c.p., nelle more entrato in vigore, o, per risolutiva chiarezza, indicandola quale reato fine di entrambe le ipotesi associative.

Del resto, è assolutamente pacifico, sia nella prassi giudiziaria che in giurisprudenza, che il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti sia (tuttora) incluso a titolo proprio tra le fattispecie di cui all'art. 51, comma 3 bis c.p.p.; è comune esperienza che le indagini relative a tale

---

6 Secondo M. RICCARDI - M. CHILOSI, op.cit., il novero dei reati fine “retti” dall'art. 416 c.p. dovrebbe anzi retroagire all'art. 474 c.p.; anche il richiamo agli artt. 600, 601 e 602 c.p. quali reati fine sarebbe incongruo, in quanto la disposizione procedurale contempla già la figura dell'art. 416, comma 6 c.p. (associazione a delinquere finalizzata alla commissione di reati contro la personalità individuale); tali reati, dunque, dovrebbero essere considerati a loro volta inseriti nell'art. 51, comma 3 bis c.p.p. a titolo autonomo.

7 Rimane aperta l'eventualità che il legislatore del 2018 sia incorso a sua volta in una “svista”, errando il punto della nuova collocazione del reato nel corpo dell'art. 51, comma 3 bis c.p.p.; tuttavia tale ipotesi (non da escludersi, attesa la scarsa attenzione nella redazione delle norme a cui spesso si deve assistere) pare contraddetta dalla Relazione al D.Lgs. 21/2018, ove nel commentare l'art. 3 (che ha disposto la modifica della norma procedurale in esame) si ribadisce che *“sul piano processuale (cfr. l'articolo 51, comma 3-bis, c.p.p.), poi, l'articolo 260 del testo unico ambientale è attribuito alla competenza della Direzione distrettuale antimafia e antiterrorismo, al pari dei più gravi delitti in materia di criminalità organizzata”*.



reato, pur in assenza di contestazioni di associazione a delinquere, siano incardinate presso le Direzioni Distrettuali Antimafia; ancora, basti pensare all'ampia giurisprudenza in tema di competenza territoriale, nel cui ambito viene fatto sempre riferimento alla competenza distrettuale<sup>8</sup>.

Né di tale inclusione a titolo proprio del reato tra quelli ex art. 51, comma 3 bis c.p.p. dubita la dottrina<sup>9</sup>; del pari, a livello amministrativo, le condanne per tale reato costituiscono sovente la fonte di applicazione di provvedimenti interdittivi.

Appare dunque confermato che le proposte di riforma relative all'art. 452 quaterdecies c.p. contenute nel disegno di legge "Terra mia" partano da un presupposto sistematico non corretto: forse non si può escludere che la tecnica redazionale non proprio lineare dell'art. 51, comma 3 bis c.p.p. e le modifiche intervenute nel tempo possano avere indotto gli uffici legislativi ministeriali a ritenere che il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (in quanto reato non associativo<sup>10</sup>) dovrebbe avere rilevanza, nel contesto di tale disposizione, solo come reato fine; tuttavia, l'esame testuale della norma e, soprattutto, la sua costante interpretazione, non consentono di avvalorare tale lettura.

Ma, per quanto qui interessa, ci piace considerare questa erronea prospettazione del disegno di legge come una sorta di "*aberratio ictus*" che in realtà coglie nel segno della questione che qui si intende approfondire, proprio alla luce del "diritto vivente" maturato sul reato in oggetto: è ancora corretto, anche con riguardo ai parametri di eguaglianza portati dalla Costituzione, che il reato di cui all'art. 452 quaterdecies c.p., qualora sia svincolato da contesti di criminalità associativa, sia annoverato (appunto a titolo autonomo, e non quale reato fine) tra i reati di cui all'art. 51, comma 3 bis c.p.p.?

## **2. Effetti e conseguenze dell'art. 51, comma 3 bis c.p.p.**

<sup>8</sup> Sotto tale profilo, appare significativo rammentare il contrasto sviluppatosi in giurisprudenza sul tema della competenza per connessione, nel caso di contestazione del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (per una dettagliata ricostruzione sul punto si veda A. GALANTI, op.cit.): la Corte di Cassazione, attesa la competenza distrettuale per tale reato (appunto in quanto incluso nell'art. 51, comma 3 bis c.p.p.) ha affermato consolidatamente che esso esercita una forza attrattiva anche rispetto a reati connessi che siano più gravi; in senso contrario si era espressa la sentenza Cass. pen. Sez. III, 18 dicembre 2014, n. 52512, rilevando che tale principio dovesse trovare una deroga in relazione al caso dell'(in allora) art. 260 D.Lgs. 152/2006, trattandosi di ipotesi di reato non associativo; la successiva giurisprudenza – ed in particolare Cass. pen. Sez. III, 21 settembre 2017, n. 45599 – ha tuttavia ripreso l'orientamento dominante, affermando la portata assoluta della deroga derivante dall'art. 51, comma 3 bis c.p.p. Nello stesso senso, più di recente, si è espressa Cass. pen. Sez. I, 12 novembre 2018 (dep. 12 aprile 2019), n. 16123.

<sup>9</sup> Così, recentemente, anche C. RUGA RIVA "*L'inquinatore nuovo tipo di autore?*" in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.* 2/2020, ove è rammentato che l'art. 452 quaterdecies c.p. è l'unico tra i reati ambientali attualmente assoggettato al regime del "doppio binario processuale".

<sup>10</sup> È orientamento pacifico che il reato, per quanto per le sue caratteristiche organizzative impinga consuetamente la partecipazione di più soggetti, sia una fattispecie monosoggettiva (si veda, tra le numerose pronunce in tal senso, Cass. pen. Sez. III, 11 gennaio 2018, n. 791).



La questione non è di poco conto, se sol si considera che la collocazione di un reato nel novero dell'art. 51, comma 3 bis c.p.p. comporta – oltre alla deroga ai principi di competenza funzionale per la fase delle indagini prevista dalla disposizione stessa (in favore della Direzione Distrettuale Antimafia), che si ripercuote sulla celebrazione presso il Tribunale distrettuale dell'udienza preliminare (art. 328, comma 1 bis c.p.p) – una serie di effetti e conseguenze estremamente significativi, tra i quali vanno rammentati, a livello sostanziale, procedurale e di ordinamento penitenziario<sup>11</sup>:

- il raddoppio dei termini di prescrizione (art. 157, comma 6 c.p.); occorre rilevare, in proposito, che l'art. 6 L. 68/2015 ha modificato tale disposizione, inserendovi tutti i delitti del Titolo VI bis del Libro secondo (ovvero i reati ambientali), tra i quali, tuttavia, non era originariamente inserito il reato di attività organizzate per traffico illecito di rifiuti; si deve dunque ritenere che la “copertura” codicistica del raddoppio della prescrizione per il reato in esame, qualora non fosse incluso nel novero dell'art. 51, comma 3 bis c.p.p., interverrebbe solo in relazione ai fatti commessi dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 21/2018;
- l'inapplicabilità della limitazione dell'aumento del termine di prescrizione nel caso di sospensione o interruzione (art. 160, comma 3 e art. 161, comma 2 c.p.);
- l'assenza di notifica alla persona sottoposta alle indagini della richiesta di proroga dei termini delle indagini preliminari (art. 406, comma 5 bis c.p.p.);
- la preclusione (salvo specifiche esigenze) al nuovo esame dibattimentale del testimone che abbia reso dichiarazioni in sede di incidente probatorio o nell'ambito di un precedente contraddittorio dibattimentale cui abbia partecipato l'imputato interessato da tali dichiarazioni, o i cui verbali siano acquisiti al dibattimento ex art. 238 c.p.p. (art. 190 bis c.p.p.);
- la possibilità di effettuare intercettazioni mediante captatore informatico (art. 267 c.p.p.);
- la possibilità di effettuare intercettazioni preventive di comunicazioni o conversazioni, anche per via telematica (art. 226 disp. att. c.p.p.);
- la presunzione relativa di adeguatezza della misura cautelare della custodia in carcere (art. 275, comma 3 c.p.p.)<sup>12</sup>;
- la preclusione all'accesso al patteggiamento c.d. “allargato” (art. 445, comma 1 bis c.p.p.);

---

<sup>11</sup> Circa le conseguenze dell'inserimento della fattispecie, allora prevista dall'art. 260 D.Lgs. 152/2006, nel novero dei reati di cui all'art. 51, comma 3 bis c.p.p., per effetto della L. 136/2010, sia consentito richiamare R. LOSENGO, “*Per un ritorno alle origini: incidenza della normativa antimafia sull'applicazione e sull'interpretazione giurisprudenziale del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti*”, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 6/2011.

<sup>12</sup> Il principio è stato recentemente confermato dalla sentenza Cass. pen. Sez. III, 3 novembre 2020, n. 30629, commentata da E. MARINI, “*Traffico illecito di rifiuti e custodia cautelare in carcere: la presunzione relativa di adeguatezza*”, in *RGAonline*, 16/2020.



- la preclusione al concordato in appello (art. 599 bis, comma 2 c.p.p.);
- l'applicazione delle disposizioni del c.d. Codice antimafia in materia di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati (art. 104 bis, comma 1 quater disp. att. c.p.p.);
- le specifiche disposizioni in tema di rogatorie, attive e passive, di cui agli artt. 724, comma 9 e 727, comma 8 c.p.p.;
- le previsioni degli artt. 18 bis (colloqui a fini investigativi), 30 bis (provvedimenti e reclami in materia di permessi) e 47 ter (detenzione domiciliare, con riferimento alla preclusione all'espiazione della pena in tale regime per i detenuti ultrasessantenni) della L. 354/1975 - ordinamento penitenziario.

Oltre alle disposizioni sopra indicate, si rivengono, nel sistema, ulteriori previsioni riferibili ai reati di cui all'art. 51, comma 3 bis c.p.p. e riconducibili agli effetti penali della condanna ed alle misure di prevenzione avverso la criminalità organizzata, prevedendo preclusioni, divieto decadenze nell'ambito dei rapporti con la Pubblica Amministrazione:

- misure di prevenzione (D.Lgs. 159/2011):

come già accennato, ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. b) del Codice antimafia, le misure di prevenzione personali possono essere applicate *“ai soggetti indiziati di uno dei reati previsti dall'articolo 51, comma 3 bis, del codice di procedura penale”*, sussistendone i relativi presupposti di pericolosità sociale, con i conseguenti effetti di cui all'art. 67 circa la preclusione al rilascio di licenze, autorizzazioni, contributi e finanziamenti pubblici (o loro decadenza, se già concessi).

In forza dell'art. 67, comma 8, tali preclusioni e decadenze si applicano di diritto nel caso di condanna con sentenza definitiva o, ancorché non definitiva, confermata in grado di appello, per uno dei delitti di cui all'articolo 51, comma 3 bis c.p.p.

Correlativamente, in base all'art. 84, la sussistenza di una delle cause di decadenza, sospensione o divieto di cui all'art. 67 deve essere indicata nella comunicazione e nell'informazione antimafia; inoltre, l'informazione antimafia interdittiva viene rilasciata nel caso in cui siano rilevati eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate, i quali possono essere desunti (tra le varie ipotesi di cui all'art. 84, comma 4) *“dai provvedimenti che dispongono una misura cautelare o il giudizio, ovvero che recano una condanna anche non definitiva per [...] i delitti di cui all'articolo 51, comma 3 bis del codice di procedura penale”*.



Agli stessi soggetti indicati all'art. 4, inoltre, possono essere applicate le misure di sicurezza patrimoniali, in forza del richiamo dell'art. 16, comma 1, lett. a); a tal fine, ai sensi dell'art. 19, è consentito al Procuratore della Repubblica distrettuale, al Questore e al Direttore della Direzione Investigativa Antimafia, anche a mezzo della Guardia di Finanza e della Polizia Giudiziaria, di procedere ad indagini sul tenore di vita, sulle disponibilità finanziarie e sul patrimonio dei soggetti passibili di misure di prevenzione e dei loro familiari, al fine, in particolare, di accertare se gli stessi siano titolari di licenze, autorizzazioni, concessioni o abilitazioni all'esercizio di attività imprenditoriali e commerciali o beneficine di contributi o finanziamenti pubblici, richiedendo a tal fine documentazione (eventualmente sottoponibile a sequestro probatorio) alla Pubblica Amministrazione e presso istituti di credito ed imprese;

- requisiti di partecipazione ad appalti pubblici (art. 80 D.Lgs. 50/2016):

le disposizioni ora richiamate in materia di misure di prevenzione incidono in senso ostativo anche sulla partecipazione alle evidenze pubbliche, atteso che, ai sensi dell'art. 80, comma 2 del Codice degli appalti, costituisce motivo di esclusione la sussistenza con riferimento ai soggetti indicati al comma 3, (ovvero amministratori ed altre figure munite di rappresentanza) di cause di decadenza, di sospensione o di divieto previste dall'articolo 67 D.Lgs. 159/2011 o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui all'articolo 84, comma 4 del medesimo decreto<sup>13</sup>.

Si tratta di un complesso di disposizioni di estremo rigore, che appaiono assolutamente condivisibili ai fini del migliore contrasto ai fenomeni di criminalità organizzata che affliggono il nostro Paese.

Di fatto, però, in conseguenza dell'inserimento (quale ipotesi autonoma e non connessa ad ipotesi associative) del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti nel novero dei reati di cui all'art. 51, comma 3 bis c.p.p. tali misure interdittive e decadenziali vengono ad applicarsi con criteri di automatismo a tutti i casi in cui intervenga una condanna (o, in base all'interpretazione della giurisprudenza amministrativa, una sentenza di patteggiamento) per tale fattispecie di reato, trascurando che – all'evidenza della casistica giurisprudenziale – larghissima parte delle decisioni in materia non riguardano affatto condotte caratterizzate da contesti associativi o legati alla criminalità organizzata, ma basate essenzialmente su aspetti di carenza o difformità rispetto a provvedimenti autorizzativi, che nulla hanno a che fare con i profili di contrasto antimafia ora rammentati.

---

<sup>13</sup> In tema di appalti, peraltro, la condanna definitiva per il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti costituisce a titolo autonomo ipotesi di esclusione dalla partecipazione alle gare, ai sensi dell'art. 80, comma 1, lett. a) D.Lgs. 50/2016.



### 3. Origine e sviluppi interpretativi del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti

Il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti è nato, appunto 20 anni orsono, nell'esigenza di fronteggiare attraverso la repressione penale il fenomeno della cd. "ecomafia", ovvero di quelle attività criminose che, sfruttando modalità organizzative tipiche delle associazioni a delinquere di stampo mafioso, si erano dimostrate idonee a determinare la compromissione di vaste aree del territorio mediante l'abusivo smaltimento di rifiuti<sup>14</sup>.

Considerate le ragioni di politica criminale che avevano condotto alla novella, il prevalente orientamento dottrinale espresso a seguito dell'emanazione della norma<sup>15</sup> individuava specificamente l'oggettività giuridica della fattispecie nella tutela della pubblica incolumità, più che in quella dell'ambiente<sup>16</sup>.

I primi dibattiti interpretativi avevano dunque individuato un profilo problematico circa la riferibilità della nuova fattispecie alle sole condotte di carattere clandestino (e, come tali, più direttamente riconducibili a contesti di integrale abusività, tipici dell'agire della criminalità organizzata) o anche all'operato di società operanti in forza di autorizzazione.

La Corte di Cassazione, a partire da alcune note sentenze del 2005 (Cass. pen. Sez. III, 6 ottobre 2005, n. 40828; Cass. pen. Sez. III, 10 novembre 2005, n. 40827) escludeva recisamente che il reato dovesse applicarsi esclusivamente a condotte caratterizzate da contesti integralmente illeciti, affermando anzi che *"la nozione giuridica di condotta abusiva di cui all'art. 53 bis D.Lgs. 22/1997 comprende – come attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti – oltre a quella clandestina"*

14 Sull'introduzione del reato e sulla sua collocazione sistematica nell'ordinamento italiano ed europeo si veda, recentemente, M. BELLACOSA, "Il contrasto in Europa al traffico illecito di rifiuti su base transnazionale; il ruolo del diritto penale nell'ambito di un approccio interdisciplinare", in *Sistema Penale*, febbraio 2020.

15 Tra i primi commenti, si rammentano ad esempio P. FIMIANI, "Il reato di traffico illecito di rifiuti" in *Ambiente & Sicurezza*, 11/2001; L. PRATI, "Il nuovo reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti: una norma problematica", in *Ambiente*, 7/2001; S. BELTRAME, "Traffico illecito di rifiuti: tra dubbi e perplessità, alla ricerca di parametri interpretativi", in *Ambiente*, 3/2004); ; A. L. VERGINE, "Sul delitto di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti", in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it); P. GIAMPIETRO, "L'art. 53 bis del decreto Ronchi diviene diritto vivente, ma le perplessità restano" in *Ambiente*, 10/2003.

Quest'ultimo Autore aveva in particolare rilevato che il delitto *"presenta una diversa oggettività giuridica, rispetto alle contravvenzioni, da ricercare nella tutela della pubblica incolumità (bene giuridico distinto da quello genericamente ambientale, sotteso alle contravvenzioni)"*.

16 Tale prospettiva ermeneutica era stata seguita nelle prime decisioni di legittimità, in particolare dalla sentenza Cass. pen. Sez. III, 9 giugno 2004, n. 25992, laddove si era sancito che: *"i termini ingenti quantità di rifiuti di cui all'art. 53 bis D.Lgs. 22/1997 si riferiscono implicitamente alla lesione o messa in pericolo della pubblica incolumità che, in ragione appunto della sua entità e dell'aggressione ambientale connessavi, l'organizzata attività di gestione abusiva deve determinare per integrare il delitto"*; già nella sentenza Cass. pen. Sez. III, 16 dicembre 2005, n. 4503, tale assunto era controvertito, ravvisandosi che *"l'offensività della condotta non riguarda necessariamente la messa in pericolo della incolumità pubblica [...] ma certamente attiene – sia pure non ontologicamente ed in modo indiretto al bene giuridico dell'ambiente"* (così propugnando l'orientamento che vuole la plurioffensività del reato, oggi ampiamente condiviso in giurisprudenza).



*(ossia quella effettuata senza alcuna autorizzazione) e quella avente per oggetto una tipologia di rifiuti non rientrante 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”.*

Tale lettura escludeva, quindi, che la nozione di abusività dovesse necessariamente riferirsi ad attività clandestine o riconducibili a metodi e finalità di natura associativa e, al contrario, legittimava una più vasta estensione dell'apparato sanzionatorio anche alle condotte poste in essere nel contesto di realtà imprenditoriali ritualmente autorizzate (ed, appunto, non correlate a fenomeni di criminalità organizzata), nell'ambito delle quali abbia tuttavia a verificarsi una violazione – pur significativa – dell'assetto prescrizionale dell'atto abilitativo<sup>17</sup>.

L'orientamento si è, negli anni, decisamente consolidato<sup>18</sup>, tanto che ad oggi non vi è dubbio, nell'applicazione pratica, che la fattispecie di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (a cui si riconoscono caratteri di plurioffensività, a protezione del bene giuridico dell'ambiente, oltre che dell'incolumità pubblica) possa esulare da contesti riconducibili al fenomeno dell'“ecomafia”.

Più recentemente, il tema è stato approfondito e ribadito dalla sentenza Cass. pen. Sez. III, 19 luglio 2017, n. 35568<sup>19</sup>, che ha inteso sottolineare come il riferimento al fenomeno dell'ecomafia quale elemento tipico del reato in questione sia infondato per due ordini di ragioni: “*a) perché pretende, quale metodo ermeneutico, il ricorso a modelli sociologici che vanno oltre la lettera della legge e perché presuppone la volontà del legislatore di sanzionare il "tipo di autore", piuttosto che la specifica condotta oggettivamente descritta dalla norma; b) perché estromette, in sede di ricostruzione del fatto, proprio gli elementi costitutivi (e qualificanti) del delitto, e cioè: l'esercizio organizzato e continuativo dell'attività di gestione dei rifiuti, lo svolgimento dell'attività in assenza di autorizzazione, la consapevolezza della mancanza dell'autorizzazione, il fine di procurarsi un profitto ingiusto”*

---

17 Siffatta esegesi lascia ovviamente aperti spazi di applicazione “per eccesso” della fattispecie, giacché nel caso di attività autorizzate la misura dell'abusività (cioè del grado di difformità del provvedimento abilitativo) rimane un presupposto del tutto indeterminato e rimesso al variabile apprezzamento dell'interprete, così lasciando piuttosto labile anche il confine tra le fattispecie contravvenzionali e quella delittuosa; per una recente valutazione critica sul punto si veda, ad esempio, E. FASSI, “Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti e confisca ambientale. Tra profili di (in)costituzionalità della norma e disarmonie legislative” in *RGAonline*, 13/2020 e, volendo, R. LOSENGO, “Attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti: il labile confine della fattispecie, anche alla luce dell'art. 51, comma 3 bis c.p.p.”, in *RGAonline*, 3-4/2019 (ove sono accennate alcune delle conclusioni assunte nel presente contributo).

Con riguardo all'indeterminatezza della fattispecie, si veda inoltre C. BONGIORNO, “La lotta alle ecomafie tra tutela dell'ambiente e ordine pubblico: un equilibrio precario attraverso l'(ab)uso di concetti elastici” in *Diritto Penale Contemporaneo*, 3.4/2012.

18 Tra le numerose decisioni che si pongono nella scia dell'indirizzo in questione, si veda ad esempio Cass. pen. Sez. III, 28 ottobre 2019, n. 43710, ove si afferma – ormai in modo pressoché tralatizio, che l'attività illecita “*deve essere abusiva, ossia effettuata o senza le autorizzazioni necessarie (ovvero con autorizzazioni illegittime o scadute), o violando le prescrizioni e/o i limiti delle autorizzazioni stesse”* (con ciò, peraltro, reiterando i profili di indeterminatezza circa il *quantum* del deficit di difformità dall'assetto prescrizionale necessario ad integrare il delitto).

19 Sul punto si veda la parte introduttiva dell'articolo di A. GALANTI, op. cit.



E del resto, come già accennato, una disamina della casistica delle decisioni assunte in questo ventennio, dalla giurisprudenza di legittimità<sup>20</sup>(da ultimo anche con riguardo a vicende cautelari ancora *sub iudice* nella fase di merito e che hanno suscitato notevole interesse tra i commentatori)<sup>21</sup>, rende evidente che l'applicazione della fattispecie a contesti imprenditoriali che nulla hanno a che fare con la criminalità organizzata è estremamente diffusa.

Ciò porta dunque, ancora una volta, a formulare il quesito affrontato nel successivo paragrafo: è ragionevole che il reato di cui all'art. 452 quaterdecies c.p. sia (o rimanga) nel novero di quelli di cui all'art. 51, comma 3 bis c.p.p. e ne comporti indiscriminatamente le conseguenze?

#### **4. Profili di irragionevolezza ed incostituzionalità del perdurante inserimento del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti nell'art. 51, comma 3 bis c.p.p.**

---

20 A titolo esemplificativo, e senza pretesa di esaustività, si riportano una serie di sentenze della giurisprudenza di legittimità degli ultimi 5 anni, in cui (per quanto si possa intendere dalla motivazione del grado di cassazione) il reato in oggetto è stato contestato nella assoluta assenza di qualsivoglia collegamento con contesti criminosi di carattere associativo: Cass. pen. Sez. III, 3 novembre 2020, n. 30629; Cass. pen. Sez. III, 2 novembre 2020, n. 30307; Cass. pen. Sez. III, 19 maggio 2020, n. 15274; Cass. pen. Sez. III, 19 maggio 2020, n. 15276; Cass. pen. Sez. III, 22 aprile 2020, n. 12675; Cass. pen. Sez. IV, 13 dicembre 2019, n. 50451; Cass. pen. Sez. III, 21 novembre 2019, n. 47290; Cass. pen. Sez. V, 20 novembre 2019, n. 47076; Cass. pen. Sez. IV, 30 ottobre 2019, n. 44182; Cass. pen. Sez. III, 28 ottobre 2019, n. 43710; Cass. pen. Sez. III, 23 ottobre 2019, n. 43430; Cass. pen. Sez. III, 27 giugno 2019, n. 28175; Cass. pen. Sez. III, 23 maggio 2019, n. 22585; Cass. pen. Sez. III, 12 aprile 2019, n. 16056; Cass. pen. Sez. III, 12 aprile 2019, n. 16036; Cass. pen. Sez. IV, 7 marzo 2019, n. 10074; Cass. pen. Sez. II, 21 gennaio 2019, n. 2736; Cass. pen. Sez. III, 28 dicembre 2018, n. 58448; Cass. pen. Sez. III, 7 dicembre 2018, n. 54703; Cass. pen. Sez. III, 14 novembre 2018, n. 51475; Cass. pen. Sez. III, 21 agosto 2018, n. 38750; Cass. pen. Sez. III, 21 agosto 2018, n. 38671; Cass. pen. Sez. III, 19 gennaio 2018, n. 2284; Cass. pen. Sez. III, 11 gennaio 2018, n. 791; Cass. pen. Sez. III, 22 novembre 2017, n. 53136; Cass. pen. Sez. III, 22 novembre 2017, n. 53141; Cass. pen. Sez. III, 19 luglio 2017, n. 35568; Cass. pen. Sez. I, 7 giugno 2017, n. 28329; Cass. pen. Sez. III, 16 maggio 2017, n. 24124; Cass. pen. Sez. III, 24 febbraio 2017, n. 9133; Cass. pen. Sez. III, 8 febbraio 2017, n. 5742; Cass. pen. Sez. III, 14 novembre 2016, n. 47959; Cass. pen., Sez. IV, 20 luglio 2016, n. 31210; Cass. pen. Sez. IV, 13 luglio 2016, n. 29627; Cass. pen. Sez. III, 29 febbraio 2016, n. 8160; Cass. pen. Sez. III, 29 dicembre 2015, n. 51048; Cass. pen. Sez. III, 17 novembre 2015, n. 45632; Cass. pen. Sez. III, 6 novembre 2015, n. 44629; Cass. pen. Sez. III, 30 settembre 2015, n. 39373; Cass. pen. Sez. III, 22 giugno 2015, n. 26182; Cass. pen. Sez. III, 21 maggio 2015, n. 21030; Cass. pen. Sez. III, 7 maggio 2015, n. 19014; Cass. pen. Sez. III, 15 gennaio 2015, n. 1721.

21 Tra i procedimenti in corso in cui la contestazione del reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti non rimanda, per quanto si intende dalle decisioni pubblicate, a contesti di criminalità organizzata, si segnala, ad esempio, la vicenda cautelare (qua menzionata solo perché ha avuto una particolare eco tra i commentatori) che ha dato luogo alla *querelle* sulla classificazione dei rifiuti con codici "a specchio", afferente al deposito in discarica di rifiuti asseritamente classificati in modo erroneo a fronte di analisi quantitative e qualitative non esaustive (si tratta della questione rimessa alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea con le tre note ordinanze "gemelle" Cass. pen. Sez. III, 21 luglio 2017, nn. 37460/ 37461/ 37462, decisa dalla Corte comunitaria con sentenza del 29 marzo 2019 ed ancora dalla Corte di Cassazione con le sentenze nn. 47288 / 47289 / 47290 del 9 ottobre 2019 (dep. 21 novembre 2019); per un commento ad un'altra vicenda con ampi echi di cronaca (il sequestro di una motonave impiegata in operazioni di S.A.R. nel Mediterraneo), si veda E. FASSI, "L'allestimento e organizzazione di attività nel traffico illecito di rifiuti ex art. 452 quaterdecies c.p." in *RGAonline*, 3-4/2019.



Come noto, la disposizione procedurale di cui all'art. 51, comma 3 bis c.p.p. è stata introdotta dalla L. 20 gennaio 1992, n. 8, "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 novembre 1991, n. 367, recante coordinamento delle indagini nei procedimenti per reati di criminalità organizzata*".

La rubrica della legge rende dunque eloquente evidenza che i reati ivi ricompresi, anche se non necessariamente caratterizzati da una matrice associativa, sono inclusi nel novero di quelli di criminalità organizzata<sup>22</sup>, da cui derivano l'attribuzione funzionale delle indagini alle Direzioni Distrettuali Antimafia (laddove, ancora, la qualificazione "Antimafia" non è certo una mera epentesi) e le ulteriori gravose implicazioni sopra rammentate.

Da ciò dunque, discende immediatamente il quesito di cui si sta discettando: è corretto e ragionevole assoggettare a deroghe procedurali e sostanziali e ad esiziali conseguenze interdittive extrapenali condotte pur penalmente rilevanti, ma che non hanno nulla a che fare – se non per la rubrica del reato ascritto – con contesti di criminalità organizzata?

L'orientamento del "diritto vivente", come poc'anzi esaminato, pare porre la risposta a tale quesito nei termini dell'irragionevolezza e, per tale tramite, della contrarietà ai principi costituzionali, imponendo di prospettare (nell'auspicio di un intervento normativo) una lettura, invece, conforme a detti principi fondamentali.

Il quadro ora delineato porta infatti a delineare quantomeno un *vulnus* del principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. (con ogni riflesso sul principio della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, comma 3 Cost.<sup>23</sup>), in quanto condotte contestate ex art. 452 quaterdecies c.p. che, sulla base appunto della corrente interpretazione, non hanno le caratteristiche tipiche dei reati di criminalità organizzata sono tuttavia soggette allo speciale regime caratteristico di tali figure di reato, subendo così un trattamento sanzionatorio complessivamente più gravoso ed un decorso procedurale differente rispetto alle ipotesi di condotte non integranti reati di criminalità.

Al contempo, un'ulteriore disparità emerge ponendo mente alle figure di reato a tutela del bene ambiente, in base all'assetto sanzionatorio introdotto dalla L. 68/2015: se, infatti, il criterio di discriminazione fosse quello dell'aggressione al bene giuridico tutelato, non troverebbe giustificazione il regime deteriore riservato ad un reato di per sé di natura strumentale, rispetto a figure di danno verso l'ambiente che vedono anche una pena edittale molto più severa (si fa in particolare riferimento al disastro ambientale doloso) e potrebbero anch'esse essere connesse a contesti di criminalità, ma che il legislatore non ha affatto ritenuto di inserire nel novero dei reati ex art. 51, comma 3 bis c.p.p.

---

<sup>22</sup> Nella chiara definizione di P. TONINI, "*Manuale breve Diritto Processuale Penale*", Milano, 2020, l'art. 51, comma 3 bis c.p.p. riguarda "*i delitti di criminalità organizzata mafiosa e assimilati*".

<sup>23</sup> Un approfondimento sul rapporto tra i due principi costituzionali è stato recentemente offerto da I. GRIMALDI, "*Il principio di proporzionalità della pena nel disegno della Corte Costituzionale*", in *Giurisprudenza Penale Web*, 5/2020.



A scanso di equivoci: non si intende certamente censurare l'esigenza di una figura di reato, quale quella di cui all'art. 452 quaterdecies c.p., che garantisce senza alcun dubbio una più pregnante tutela rispetto a quella delle figure contravvenzionali previste dal Testo Unico Ambientale.

Ci si duole, piuttosto, del fatto che il legislatore del 2015, pur introducendo la figura dell'aggravante ambientale per i reati associativi (art. 452 octies c.p.<sup>24</sup>), non abbia colto l'occasione di una revisione sistematica anche dell'art. 51, comma 3 bis c.p.p., prevedendo che il reato di attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti (eventualmente in unione con altri delitti ambientali di maggiore gravità) sia rilevante per il contesto di criminalità organizzata solo qualora costituisca reato fine di ipotesi associative o, laddove il reato sia oggetto di imputazione a titolo autonomo, sia contestata l'aggravante della finalità di agevolare le associazioni mafiose.

In tal senso, dunque, non appare di per sé irragionevole, (anche volendo tornare incidentalmente alle proposte del disegno di legge "Terra Mia"), che il reato di attività organizzate di traffico illecito di rifiuti possa ricadere tra quelli che danno luogo all'applicazione di misure di prevenzione, purché, appunto (ed in tal senso poteva anche essere apprezzata la relativa "svista" sistematica), tale inserimento avvenga a titolo autonomo e sulla base di una specifica valutazione dei presupposti di pericolosità sociale, e non già per via di un mero automatismo dovuto all'inclusione – oggi non più attuale – nel novero dei reati di criminalità organizzata.

Altrettanto, la proposta di rendere più lineare l'assetto normativo dei reati associativi – trasferendo (sia pur con aggravamento di pena) la previsione delle aggravanti di cui all'art. 452 octies c.p. direttamente nel corpo degli art. 416 e 416 bis c.p. – potrà auspicabilmente consentire di riferire a tali figure di estremo disvalore sociale, e non già a fattispecie autonome che non hanno concreta riconducibilità a contesti di criminalità organizzata, le implicazioni sostanziali, procedurali ed extrapenali di cui all'art. 51, comma 3 bis c.p.

---

<sup>24</sup> Per una recente disamina dell'aggravante in questione si veda M. PALMISANO, "Il traffico illecito di rifiuti nel Mediterraneo: fenomenologie e strumenti di contrasto", in *Diritto Penale Contemporaneo*, 1/2018.